Director's Annual Statement
December 1990

Canadian Institute for International Peace and Security

World Order and Double Standards

Peace and Security 1990–91

BERNARD WOOD

The Canadian Institute for International Peace and Security was created by an act of the Parliament of Canada in 1984 to increase knowledge and understanding of the issues relating to international peace and security from a Canadian perspective. The Institute is not part of the government decision-making process. It is a Crown Corporation, solely funded by the Parliament. The Board of Directors is appointed by the Government of Canada after consultation with all recognized parties in the House of Commons.

Chief Executive Officer:
Bernard Wood

Board of Directors:
David Braide, Chairman
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Orest Cochkanoff
Francine Fournier
Edward Greene
Claude Julien
Reginald Lane
Judith Padua
Elinor Powell
Mary Simon
Bernard Wood

Director's Annual Statement
December 1990

91-03251/

World Order and Double Standards

Peace and Security 1990–91

BERNARD WOOD

Copyright © 1991 by the
Canadian Institute for International Peace and Security

Constitution Square
360 Albert Street, Suite 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

Graphic design:
The Spencer Francey Group,
Toronto

Printed and bound by
M.O.M. Printing,
Ottawa

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Main entry under title:
Director's annual statement 1990/91

Annual
Other edition available: Déclaration annuelle du directeur général.
Issue for 1990/91 had title: World order and double standards.
ISSN 0846-8028

1. Security, International – Periodicals. 2. Peace – Periodicals.
3. International relations – Periodicals.
I. Canadian Institute for International Peace and Security. II. Title: World order and double standards.

JX1974.3057 327.1'72'05 C90-072191-X

TABLE OF CONTENTS

Summary
1

Introduction
5

East-West Relations after the Cold War
7

From East-West to North-South Confrontation?
11

The Kuwait Invasion as Test Case 12
The UN's Mandate and Procedures 13
Regional Approaches, including the Middle East 18

International Order, World Order and Human Order
22

The Machinery of War and the Machinery of Order
27

Canada and World Order
32

Endnotes
33

Annex
34

"The coupling of the two terms [peace and security] together in the Charter reflects the judgement that the requirements of security may conflict with those of peace, and that in this event the latter will not necessarily take priority."

Hedley Bull, *The Anarchical Society*, p. 18

"Le «nouvel ordre international» préconisé par M. Bush se contentera-t-il de donner à un «gendarme» les moyens de contrainte nécessaires pour faire respecter le désordre établi sur la planète ? Mécanismes d'un sous-développement aggravé, pillage des ressources naturelles, taux élevé de mortalité infantile, famines et épidémies, ample corruption, pouvoirs dictatoriaux, etc. : ce désordre ne pose pas seulement un problème moral que les «réalistes» évacuent d'un hochement de tête. Il entretient l'instabilité dans des régions stratégiques, menace la sécurité et la paix mondiales."

Claude Julien, "Un gendarme ambigu": *Le Monde diplomatique*, Oct. 1990, p.16

SUMMARY

For the second dramatic year in a row, the world's political system has rocked and shaken on its axis. Even before the Cold War was finally interred, a major new challenge to world order had opened up in the Persian Gulf, and the whole world was scrambling to design and maintain an appropriate response. Meanwhile Canadians, who are the envy of the world for virtually everything except our climate, have somehow managed to turn in upon ourselves and put our own extraordinary country on the world's endangered list.

This second "year of living dangerously" at the global level has revealed how primitive is both our understanding of world order and our institutions for managing it. It is time for Canadians and others to take stock of the state of thinking and action at this historic crossroads of peace, war, law and order. We should also try to outline an agenda of issues that will have to be confronted in winding down the Cold War, in dealing seriously with conflict and arms races outside the East-West arena, and in seeking a more coherent definition and ideal of international and world order.

East-West Relations After the Cold War

The new approach to a post Cold War Europe, ratified in Paris in November, stands a very good chance of limiting the classic dangers of European history in which the inevitable localized conflicts escalate through the intervention of major powers.

At the global level, however, nuclear arsenals remain huge and will, even after a START agreement. Possible destabilizing modernization of weapons is a continuing problem and must be capped. While the present climate of political cooperation exists, the opportunity must be seized for a rapid and massive "build down" of nuclear and conventional weapons, buttressed by strong verification and an "open skies" regime. It is also time to extend arms reductions to the oceans (even if the US Navy resists), and to the Pacific and other regions.

While future instability in the Soviet Union could trigger renewed East-West threats, such a consequence of the break-up of the Soviet Union is not inevitable. Much of what can be done – in arms control

and arms reductions, in political, diplomatic, human and economic efforts – can help to ensure that any further conflict in the USSR will be contained and localized.

From East-West to North-South Confrontation?

We now face a paradoxical situation. The ending of the Cold War can reduce the great power interference which has frequently exacerbated Third World conflicts; at the same time, the lifting of the omni-present hand of those powers may also encourage or permit new assertiveness, aggressiveness and opportunism by others.

The Kuwait Invasion as a Test Case

Whether we like it or not, the world's response to Saddam Hussein's aggression is the first test case of the post Cold War order, and by all historical standards, the international community has responded well. To say that because the world has not applied similar standards of international order in the past, Kuwait should not be made a test case, is surely to preclude ever making progress. There will be another test before very long and probably it will come in some region that is not of as much economic or strategic interest to major world powers. If, at that stage, this new international consensus and the new international security structure fail to respond with equal vigour and even-handedness, the cynics will have been vindicated, and more importantly, the world will be plunged backward.

The UN's Mandate and Procedures

The UN Charter has been followed further and more faithfully than ever before in relation to the peace and security functions which are at the centre of the UN's structure. Because the measures have not been applied previously there is debate about how to do so now. It would have been easier if the Military Staff Committee of the UN and "stand-by forces" had been in place, in the Fall of 1990, but since they were not, it will inevitably be the governments of the US and of Saudi Arabia which will make the key decisions about the use of force. There will be grounds to debate their rhetoric, tactics and timing, but it is critical that the overall strategy of the Security Council, and its resolutions which have the force of law, have the unequivocal support of the government of Canada, and of all Canadians committed to the United Nations.

The machinery for dealing with breaches of the peace under Chapter VII must now be strengthened to ensure the wider representativeness of enforcement action; it can also act as a deterrent to potential aggressors. At the same time, we must define future approaches to the use of the permanent members' veto and perhaps even question its continued existence.

Regional Approaches

One way to avoid overloading the still-fragile UN Security system is to draw, whenever feasible, on regional security approaches and institutions. A promising method may be to adapt and propagate the CSCE model, which helped to end the Cold War in Europe, to other regions. The ideas of External Affairs Minister Clark, and others, for Pacific forums for security and cooperation are extremely interesting as a way of treating broad security problems. Recent preliminary assessments in the Southern African region suggest that the withdrawal of Cold War intervention, and the beginning of the end of apartheid and destabilization, may well permit dramatic new advances in regional cooperation and security.

Even in South Asia or the Middle East we should not despair of the potential for new security arrangements in this global climate. In the Middle East, most conflicts *are linked* whether we like it or not. If the initiative in managing those linkages is not relinquished to enemies of Israel, the world could even see a new era of security and cooperation in the Middle East encouraged and advanced by the resolution of the current situation in the Persian Gulf.

International Order, World Order and Human Order

In an era of global communications, the division of humanity between a privileged quarter and a deprived three-quarters can no longer be sustained. The ending of the Cold war removes the last of the great excuses for distraction and neglect. There is a relatively short time for the current international system to begin addressing this human "disorder" in a serious way, and to be seen to be doing so.

Will the Western nations find that the evaporation of their Communist common adversary merely liberates them further to pursue their divergent interests? The parlous state of the GATT and the open trading order strongly suggest this possibility. In many ways, the moral and

political vulnerability of Western standards of order to the charge of double standards is much greater in other areas of world order than in the maintenance of peace and security.

Poverty, protectionism, environmental burden-sharing and debt-relief will be the test cases in these areas.

The Machinery of War and the Machinery of Order

One fundamental change that must be implemented for a viable world order, is to take seriously and act upon the issues of proliferation of weapons, of trafficking in weaponry, of arms races and build-ups. The worst possible outcome would include the massive diversion of existing weapons stocks and future arms exports from areas of East-West confrontation to other parts of the world. Canada must now push, as a first order of priority in our foreign policy, for further steady arms reductions among industrialized countries and for tough and fair regimes against proliferation elsewhere.

Canada and World Order

The world looks to Canada for special contributions to building the new world order because of its capabilities, its historical record of innovation and participation, and a political culture which has been viewed as one of the world's best models for the management of linguistic, ethnic and regional diversity. Canada's world role has been insufficiently understood and appreciated by post-war generations of Canadians to contribute to the fibres of national pride, unity and purpose. If four decades of paralytic confrontation between the superpowers has led many Canadians to see themselves more as spectators and critics than as actors on the world stage, they had better recognize, for better or for worse, that the world has changed.

INTRODUCTION

For the second dramatic year in a row, the world's political system has rocked and shaken on its axis. Even before the Cold War was finally interred with German reunification and with treaties on arms reduction and future cooperation in Europe, a major new challenge to world order had opened up in the Persian Gulf, and the whole world was scrambling to design and maintain an appropriate response. Meanwhile Canadians, citizens of "the world's first international nation", as Barbara Ward described us some 20 years ago, who are already the envy of the world for virtually everything except our climate, and whose stakes in the future shape of the world are as high as anybody's, have somehow managed to turn in upon ourselves and put our own extraordinary country on the world's endangered list.

At the international level we are now confronted with issues of peace, war, law and order that are more complex and more exciting than at any time in living memory. A global hegemonic struggle is coming to an end, without the major war that has classically been the end to such struggles. The re-ordering of the international system which must follow the end of such a struggle is taking place, but it must do so without the structure of a Congress of Vienna, a Conference of Versailles or San Francisco, and without the simplifying hierarchy of power among victors and vanquished. Simultaneously, and possibly even more importantly, this re-ordering can, and must, now include the majority of the world's states and the majority of the world's peoples who have largely been bystanders in the past, but who will stand and watch no longer. The world has a brief "window of opportunity" to set some new patterns for managing conflict and cooperation on a global scale. Otherwise, new patterns of confrontation will almost certainly set in and they could be at least as ugly as the Cold War and much more unstable.

This second "year of living dangerously" at the global level has revealed how primitive is both our understanding of world order and our institutions for managing it. The great simplifying structure of ideological and military confrontation in the Cold War pitted two universalist ideals of international society against one other; in the process it overshadowed both the continuing brutal anarchic tendencies in interstate behaviour and the contrary tendency to a gradual elabora-

tion of at least minimum rules of international law and international relations. Good humoured jokes about President Bush's alleged references to "this new world order thing" are in fact symptomatic of an inarticulate and confused approach to international and world order which we all share.

It is time for Canadians, and others, to take stock of the state of thinking and action at this historic crossroads of peace, war, law and order. We should also try to outline an agenda of issues that will have to be confronted in winding down the Cold War, in dealing seriously with conflict and arms races outside the East-West arena, and in seeking a more coherent definition and ideal of international and world order. That agenda will have to include ways of using and strengthening the existing institutions of international order, particularly the United Nations system, which has come closer to centre stage from the wings, where it stood in wait for decades.

EAST-WEST RELATIONS AFTER THE COLD WAR

A cautionary note about prediction is in order when we think about East-West relations in the post-Cold War era. The respected American scholar, Robert Gilpin wrote the following in 1981:

> "An evaluation of the current international situation reinforces the hope that a gradual process of peaceful change rather than war may characterize the present era of world politics. An extremely important reason for guarded optimism is the relative stability of the existing bipolar structure and the internal condition of the United States and the Soviet Union."[1]

This respected scholar of international relations went on to elaborate his reasons for optimism: the major destabilizing tendencies of past bipolar international systems seemed unlikely to recur and he stressed, "the basic domestic stability of the United States and the Soviet Union today helps to ensure that revolutionary upheavals in these societies will not disrupt the international system."[2]

Obviously, Dr. Gilpin was dramatically wrong in his confidence about the stability of the Soviet Union. To point this out is not to be unkind about the necessary and courageous task of prediction in international relations. Nor is it to suggest the inevitability of the worst-case outcomes internationally because of a collapse of the Soviet Empire. But it is worth juxtaposing both predictions with the subsequent reality in order to underline the huge shifts in reality and in perceptions which have taken place. We are all scrambling to keep up with a world that has a whole new set of rules.

What then remains and what has really changed in the adversarial East-West relationship that has so largely dominated the structure of the international system for nearly half a century? One way of appraising the situation is to say that the steam has gone out of the Cold War but much of the engine is still intact. The 34 members of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) met at the Summit in Paris in November 1990 in the most important such gathering since the Congress of Vienna. This conference ratified the end of the confrontational division in Europe and the beginning of an historic enterprise to forge what Gorbachev has called "the common European home".

At the same time 22 of these governments ratified the largest arms control agreement in history, which, in turn, eliminated the traditional scenarios of surprise attack and conventional invasion in Central Europe. These agreements will demand massive reductions and destruction of weaponry. Similarly, the Summit launched new institutions and approaches for managing the political relationship and limiting security risks under an overarching framework of the CSCE. All of the "baskets" of the Helsinki Accords will be covered, and national "ceilings"on military equipment will be carefully observed. Confidence and security-building measures will be implemented, together with conflict prevention, in the new Conflict Prevention Centre in Vienna; an Office for Free Elections will be set up in Warsaw; Foreign Ministers and Heads of Government will meet regularly; human rights machinery will be developed further, as will economic and environmental cooperation.

This new approach to a post Cold War Europe, ratified in Paris, stands a very good chance of limiting the classic dangers of European history in which the inevitable localized conflicts escalate to major ones through the intervention of major powers. It will be very important to seize every current opportunity to reduce the levels of armaments as far as possible and as quickly as possible on a balanced and verifiable basis, since the remaining levels, even after the Conventional Forces agreement and unilateral reductions, are still at historic highs. It is also sobering that the verification provisions of the first conventional forces reduction agreement are not yet as intrusive as many people had been led to expect, and that the concept of "Open Skies", championed by Canada and Hungary, is not an immediate prospect.

Another major source of encouragement is the withdrawal of the superpowers from many of their past investments in political and military confrontations in other regions of the world, thus reducing the dangers of the exacerbation and escalation of those conflicts.

However, at the global level it must be stressed again that existing nuclear arsenals remain huge and will still be so even after a START agreement. Furthermore, modernization in these systems is proceeding on both sides, with the potential for destabilization. Deterrence, and particularly the extension of the US strategic deterrent to Western Europe through NATO, remains legitimate and necessary as long as these capabilities exist in Europe or elsewhere. At the same time, while the present climate of political opportunity exists, there is a strong possibility of pushing forward a rapid and massive "build down". This new Europe, from Vladivostock to Vancouver, is still far from being what

Karl Deutsch, the integration theorist, long ago described as "a security community" which "exist among independent states which do not expect or fear the use of force in relations between them" – but this goal is the one clearly and urgently prescribed by the Charter of Paris.

It is significant that the process of arms reduction and control is already encountering serious resistance. The disproportionate conventional arms reductions by the Soviet Union in the first CFE agreement seem to have made the Soviet military reluctant to accept intrusive verification as well. So far, there have been limited reductions, if any, in the production of major weapons in East or West. The level of economic desperation in the Soviet Union is such that it will be an intractable problem for any Soviet government to dismantle the military industry rapidly; it is one of the relatively few areas of the economy that at least continues to function at some level.

Similarly, inertia prevails in much of the military industrial capability in the West where many people have seized on evidence of Soviet slowness and/or developments elsewhere in the world, like the Iraqi aggression, to justify business as usual in military spending, research and development. It is true, as well, and should be underlined that an arena like the North Pacific has been much less affected than Europe by warming East-West relations. The Cold War has not ended for the Japanese and they certainly drive home the message very strongly that North Americans and Western Europeans are giving great credit and assistance to the Soviet Union when Moscow has done comparatively little to meet Japanese concerns, especially over the disputed Northern Islands. It is possible that President Gorbachev's visit to Tokyo next April will break the log-jam.

Some of the military technologies which are evolving and are continuing to be modernized involve Canada directly. The possibilities exist that we will actually have to spend more on aerial surveillance and defence, and research into space-based surveillance systems because of still-expanding bomber and cruise missile capabilities. The next NORAD renewal exercise – due to be completed in May 1991 – will test the respective strategic assessments of Washington and Ottawa and their views on the future of joint approaches to continental defence.

This range of issues in the East-West relationship reveals a number of continuing problems, but it remains true that there is a special opportunity that should be seized to achieve as much reduction of tension and weaponry as possible. Further rounds of Conventional Forces

reductions should proceed apace (with more detailed verification built in) and "Open Skies" agreements as well, to avoid getting back into the corrosive debates about forces (based on secret intelligence sources) which again loomed up at the Paris Conference. Negotiations on reducing short-range nuclear forces (SNF) should proceed as promised, and it is time to extend new security and arms reduction arrangements to the oceans and to the Pacific, whether or not the US navy or others resist such moves.

While future instability in the Soviet Union or some of its component parts could trigger renewed East-West threats of various kinds, such a consequence of the break-up of the Soviet Union is not inevitable. Much of what can be done in the interim – in arms control and arms reductions, in political, diplomatic, human and economic efforts – can help to ensure that any further conflict in the Soviet Union will be as contained and localized as possible. Certainly the most immediate concern of the Soviet Union's westerly neighbours is that economic desperation and the newly-gained freedom to emigrate may lead to mass migrations to the West. No country can accept unlimited numbers of immigrants and other European countries may be compelled to stem the flow forcibly to the extent that they can. Only a better life at home can effectively counter this kind of "threat", and there are definite limits to what outsiders can contribute in this regard.

FROM EAST-WEST TO NORTH-SOUTH CONFRONTATION?

The eruption of the crisis in the Persian Gulf, even before the Cold War was declared over, has led some to question whether the world may be moving toward a new North-South axis of international conflict, filling a kind of "vacuum" of international tension. Those who speculate about such a possible new global confrontation range from the atavistic right in Western countries who cannot conceive of a world without a looming threat and readily find it in the world's deprived non-white majority, to those who are concerned with the desperate plight of the developing countries and cannot conceive of a peaceful world while it persists.

In fact, the consolidation of Third World alienation into dangerous North-South confrontation could happen and rapidly, unless the countries of the "North" fundamentally change their thinking and action in relation to the three quarters of humanity in the "South". The agenda for "security" as seen from the developing countries is also very different. For ordinary people, it centres on poverty, underdevelopment, environmental vulnerability, and oppressive social structures. For states, the combination of pressures, internal and external is constantly at the breaking point. For the world community it translates into security concerns with terrorism, drug trafficking, mass migrations, and environmental conflict as well as larger and worse wars.

Perhaps we have to be reminded that, from the perspective of most of the world's people, the Cold War can be seen as just another chapter in the arrogant history of several centuries of European hegemony. One of the effects of this epic and global ideological struggle between two great "European empires" was to obscure and/or appropriate unto itself many of the deep-rooted conflicts which simmer and frequently boil up in Asia, Africa and Latin America. More than 20 million people have died in wars of various kinds since 1945, and while the Cold War kept a kind of peace in the Northern hemisphere, it frequently contributed to bloody wars elsewhere.

We now face a paradoxical situation. The ending of the Cold War can simultaneously reduce the great power interference and intervention which has frequently exacerbated Third World conflicts; but, at

the same time, the lifting of the omni-present hand of those powers may also encourage or permit new assertiveness, aggressiveness and opportunism by others.

The Kuwait Invasion as Test Case

It will be long debated whether Saddam Hussein's aggression in Kuwait was spurred by a calculation that he had a new opportunity in the wake of the Cold War but, if so, he appears to have made a colossal blunder. The world's response to this aggression is the first test of the post Cold War era and the post Cold War order, and by all historical standards the international community has responded with remarkable skill and unity of purpose. It should be stressed that Kuwait is a test case, not only for the Middle East but also for conflicts everywhere else on the planet, including future relations among some of the Cold War "veteran" countries themselves.

There are arguments made against the claim that this is a test case for world order, and it is worthwhile to address these because they go beyond the current debate to some fundamental attitudes toward international standards and toward order itself.

Some argue that oil, rather than order, has caused the response to this aggression, and that the world cannot hope for consistency or constancy in other crises where the direct interests of the rich and powerful are not so directly engaged. In taking this cynical view, many of yesterday's "idealists" about international relations are becoming today's "realists". They may ultimately be proved right, and they may contribute to the realization of their own prophecy. "Hell no, we won't go, we won't die for Texaco!" is a slick piece of street sloganeering, but it obscures far more than it clarifies. It is a bizarre twist of logic to suggest that because this challenge comes in a strategic region and because there is a perceived threat to the energy jugular of the industrialized and developing worlds, this crisis is in some way disqualified or diminished as a test of international order.

A related argument against the world treating this aggression as a test case is the assertion that a double standard is being applied. There is no question that the international community has not responded similarly in the past, although it is also worth recalling that the aggression in Kuwait is a very unusual kind of aggression: an outright, naked, unprovoked aggression with annexation. No claim was advanced, or could be, of any defensive pretext, or of a temporary intervention to re-

store order or protect foreign citizens. The Iraqi claim to be uniting a divided country was both late and lame. So this aggression is in many ways in a class by itself, with very few parallels in recent history, although some would argue that the annexations of Tibet and East Timor fall into the same general category.

But, even if it were not, to say that because the world has not applied similar standards of international order in the past, this should not be made a test case, is surely to preclude ever making progress. The ending of the Cold War terminated the situation where the international community and the UN were polarized and paralyzed, and it created a new opportunity and a new responsibility. There will be another test before very long and probably it will come in some region that is not of as much economic or strategic interest to major world powers. If, at that stage, this new international consensus and the new international security structure fails to respond with equal vigour and even-handedness, the cynics will have been vindicated, and more importantly, the world will be plunged backward.

A third argument against the response to Iraq being taken as a test of international order is grounded in the assertion that this is a unilateral, not a multilateral response – that, in fact, it is the US and not the UN which has taken the action. One can certainly regret that this test came too early after the Cold War thaw for a new mechanism to have been properly organized, but history demonstrates that often it is only the pressure of crises which pushes things ahead. Because this crisis came so early, the United States was the only power which was ready, willing and able to step in rapidly and forcefully to ensure that there would not be further aggression and to demonstrate that the international community would stand firm against military aggression. The past history of unilateral American interventions has been used by many critics to attack this one, without acknowledging the striking differences in the multilateral interests at stake and in the multilateral approach taken by Washington.

The UN's Mandate and Procedures

In a related point, there has been concern and confusion over the UN mandate and procedures under which the international response has proceeded, with assertions that this response is out of line with the letter or spirit of the world organization's mandate. Here, the critics need only read the Charter to realize that in this case, it has been followed further and more faithfully than ever before in relation to the peace and

security functions which are at the centre of the UN's structure. As Alan James pointed out in his 1987 analysis, "Manifestly, the new Organization was not meant to be lacking in teeth. The absence of enforcement provisions was seen as a principal failing of its predecessor [the League Covenant]".[1]

However, we are finding that when this document is dusted off after 45 years and the attempt is made to make it work, the member-states have left the system incomplete, and even if they had not, its implementation is not an easy task and there is no assurance of success. The rising scale of sanctions outlined in the Charter to counter and reverse aggression – and it should be stressed that military enforcement is the ultimate measure on that rising scale of sanctions – is not an automatic or predictable formula to achieve the desired change in behaviour of leaders or states.

The issue of moving to the final sanction, to "take such actions by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security", as specified in Article 42, is inevitably made much more murky by the fact that prior action has never been taken to implement Articles 43 through 46 (negotiating advance arrangements for standby forces and other types of assistance to be available to the Council) or Article 47 (providing for the establishment of the Military Staff Committee to give support to the Council for military planning and operations). James' comment on the failure to prepare for Article 42 implementation, especially through advance agreements on standby forces, was an apt warning about the current situation:

> "Clearly, their absence would not be fatal to the hope that the United Nations would be able to take strong measures in support of peace, for it would always be open to Member States to provide forces voluntarily and *ad hoc*. But from the point of view of a tidy and well- planned system, ready to meet all major contingencies with both speed and efficiency, it would obviously be desirable for the United Nations to know in advance what forces it could count on."[4]

Once embarked on the course laid out in the Charter – and this course was set on 2 August 1990 – there are grounds for honest differences and debates about how to apply these measures, how to assess the effect they are achieving, and when to intensify them. In making these decisions, too, both the Charter and practical realities dictate that the permanent members of the Security Council, and the principal contributors of forces, will have the dominant "say".

In the present case, it is the governments of the United States and of Saudi Arabia which will have to make the critical determinations about the use of force, since the more collegial structure implied by the Military Staff Committee is not in place, and they are overwhelmingly the largest contributors. Such an approach to decision-making is far from ideal. The United States is no more willing or able to play the long-term role as *gendarme* to the world (even if others could be induced to help finance it) than the rest of the world is keen to see any one state carry that role. There will be grounds to debate American and Saudi rhetoric, tactics and timing but it is critical that the overall strategy of the Security Council, and its resolutions which have the force of law, have the unequivocal support of the government of Canada, and of all Canadians committed to the United Nations.

The time is ripe for the international community to apply more systematically the Canadian "functional principle of representation" under which states are accorded influence on decisions proportionate to their contributions and stakes in the fields in question. The implication is that applying effective police capability would never again be left by default to one power, and that decisions could then be more widely shared, together with the burdens involved. It is worth noting that the Canadian "functional principle", while it was mainly designed to influence the management of the post war world, had its origins in the sometimes stormy conduct of the war effort itself. In fact, one of the first clear articulations of this principle was in a memorandum for the Under Secretary of State for External Affairs on 20 January 1942 in which the author, Hume Wrong, referred to:

> "The principle... that each member of the grand alliance should have a voice in the conduct of the war proportionate to its contribution to the general war effort. A subsidiary principle is that the influence of the various countries should be greatest in connection with those matters with which they are most directly concerned."[4]

Much more realism is needed as well, in recognizing that once an aggressor is identified, and the rising scale of sanctions provided in Chapter VII is invoked, the UN is no longer an arbiter – it becomes an adversary of the aggressor, and potentially a military adversary. If the transgressor refuses to comply with the demands and milder pressures of the international community, this adversarial status will grow more stark and more dangerous. The UN is at a tactical disadvantage in having to debate, plan and implement its measures in a fishbowl, and this

can become a critical disadvantage if all else fails and the move must be made to military enforcement action. This operational problem is ignored in much of the discussion, but it is a serious issue for the international community to address and resolve. So far, in the present crisis, it has been managed in a much more genuinely multilateral way than were similar issues in Korea, but there are still serious difficulties.

Even while the world is struggling to cope with the present crisis and the test it represents, the international machinery must now be strengthened so as to be ready the next time. Because there is an extraordinary measure of consensus among the major powers and indeed the huge majority of nations in the world, the present opportunity must be seized to strengthen the machinery in a durable way.

Some analysts argue that it would not, in fact, be wise, now or ever, to try to implement the preparatory articles (43 to 47) of the Charter's Chapter VII. Hardly ever, they suggest, will the necessary consensus prevail among the permanent members to allow the system to be used in the precise ways outlined in the Charter. Thus, to invest heavily in setting up the system now might create both excessive expectations and dangers of further serious conflict about using the system, since the great powers may once again be at odds with one another. Given adequate political will and skill, they argue, suitable constitutional authority to act can be found elsewhere in the Charter, and *ad hoc*, improvised arrangements can be made which will provide the flexibility of action which is often needed. The contrary view suggests that even if a very small minority of breaches of the peace or threats to the peace will actually provide appropriate occasions for involving this full machinery, its standing existence would in no way jeopardize any of the other instruments to which the international community can have recourse. This standing machinery would, however, ensure the wider representativeness of any Chapter VII enforcement action that might be taken, and its existence could be expected to have a healthy "deterrent" effect. It could also have the additional benefit of "confidence-building" and "early-warning", since it would involve close and regular contact among senior military commanders of the permanent members and others.

But we must be careful not to overload the system of multilateral order-building in its relative infancy; moderate and realistic expectations are needed as to how many conflicts the international community and fragile international institutions can handle.

In the large majority of cases, it will continue to be unclear and legitimately debatable as to whether outright aggression has occurred, and where the responsibility lies. In such instances, the international response will have to be more in the traditional form of seeking ceasefires, offering good offices, mediation or, less probably, arbitration, truce supervision and peacekeeping.

There is a fundamental question as to whether some conflicts may also prove simply too big or volatile to be amenable to Security Council enforcement action. For example, the possibility of a major military conflict in South Asia, which has seemed imminent a number of times in the recent past, particularly between India and Pakistan, would be an extraordinarily difficult situation in which to try to apply Chapter 7 measures.[6]

More pointedly still, we must now define future approaches to the use of the permanent members' veto and perhaps question its continued existence. If the accusation of double-standards by the UN is to be disproved in the future, and international order strengthened rather than morally undermined, the veto can never again be exercised with the moral ease that prevailed in the past. If the veto or the threat of veto is to have any continuing legitimate purpose, it cannot be simply to deflect any political embarrassment to a permanent member, its friends or its clients, or to mask blatant transgressions on their part. Nor can its exercise be provoked for purely propaganda purposes, as has too often been the case in the past.

The veto was originally accepted in the Charter for two basic reasons. One was the frankly hierarchical assumption that the major powers would retain special prerogatives and special responsibilities in the operation of international systems. There was and is debate about whether such an assumption is legitimate and/or inescapable, and also about whether the permanent members' exercise of special responsibility has been commensurate with their special prerogatives. Further, there is a serious debate, even if the legitimacy of a hierarchical structure is accepted, as to which powers should now be accorded such special status and by what criteria. Originally there was a vague mixture of power (mainly military power), prestige, and a measure of geographical representation, based on the realities of the world of 1945. Certainly the world of 1990 would suggest a somewhat different list and the only possible justification for maintaining the present one is the fear that re-opening such a Pandora's box might produce chaos.

The second, and perhaps most important, justification for the veto was the conviction that with the prevailing fragility and debatability of the standards of international order, a "safety valve" would be needed to prevent the Security Council undertaking a mandatory enforcement action against one of the great military powers, which threaten the collapse of the UN system itself and probably bring on another world war. There have been a number of occasions, through the Cold War era, when this safety valve has served its purpose and the terminal break with a major power has been averted, permitting the continuation of at least some level of dialogue and negotiation. It is a serious question whether the ending of the Cold War and the current unprecedented climate among the major powers might permit the "safety valve" of the veto to be abandoned or modified. If not, it will certainly be important for the permanent members to declare, and to demonstrate, that they will exercise much more stringent standards of restraint and consistency in any future use of the veto.

Regional Approaches, Including the Middle East

One way to avoid overloading the still-fragile UN Security system is to draw, whenever feasible, on regional security approaches and institutions, which, at their best, have always been conceived as "building blocks" to world-wide order. They are explicitly recognized, endorsed and mandated for carrying such roles in Chapter VIII of the UN Charter. Moreover, there may now be extraordinary potential for reinforcing such regional systems where they exist, or introducing them where they do not. A promising method may be to adapt and propagate the model of the process which helped to end the Cold War in Europe to other regions of conflict or potential conflict. Here, for example, the ideas that External Affairs Minister Clark has raised for a North Pacific forum for security and cooperation, and related proposals by the Australians and others, are extremely interesting as a way of trying to treat the broad security problems of another region.

Needless to say, there must be great sensitivity in trying to apply any model from one region of the world to any other, but at the same time the spectacular achievement of the Helsinki process in helping to break down the greatest confrontation in history must surely inspire interest and a receptivity to any of its techniques which may prove applicable elsewhere. Some recent preliminary assessments in the Southern African region suggest that with all the dramatic change underway in that area, the withdrawal of Cold War intervention and the beginning of the end of the apartheid system and the relationships it spawned between South Africa and its neighbours, there may well be a possibility

for a framework, forum and ultimately a regime for security and cooperation in that region. Lessons of various kinds might also be integrated into Central America's own continuing peace processes.

At the same time the world should be looking elsewhere for "success stories" and useful lessons. It is worth recalling that 10-15 years ago, among the potential trouble spots in the world, the "ABC" countries – Argentina, Brazil and Chile – were invariably included as a serious region of tension, military and political competition, and potential conflicts. For a fascinating set of reasons the region has come off the critical list; essentially, some new kind of stability has been achieved. Whether the new stable situation is permanent or not, the reasons deserve analysis for possible application and adaptation elsewhere.

There is no reason even to despair of the potential for new security arrangements in South Asia or the Middle East in this new global climate. Even though the stakes are high and the conditions volatile, the ending of superpower competition clears many complications and many excuses for procrastination.

The countries of the South Asian region themselves launched a major effort toward cooperation in 1985 and, in spite of all the pressures to which it has been subjected, the "South Asian Association for Regional Cooperation" (SAARC) network remains a beacon of hope that can be strengthened.

In the Middle East, if the initiative is maintained and properly managed by the international coalition – with vigorous initiative by those countries in the world community which take the security interests and concerns of Israel seriously – the world could even see a new era of security and cooperation in the Middle East encouraged and advanced by the resolution of the current situation in the Persian Gulf. It is crucial that Saddam Hussein not be allowed to succeed in obscuring his aggression or blunting the international response to it by attempting to create "linkages" where none exist – Israel had nothing whatever to do with his invasion and annexation of his Arab neighbour. Moreover, he is one of the least promising candidates on the entire planet for successful promotion of a wider resolution of the problems in the Middle East.

The "linkages" that the Persian Gulf crisis reveal, however, can no longer be ignored or wished away. It does constitute a linkage that Saddam Hussein could engender dangerous levels of support when he

dragged in the irrelevant issues of Israel and the Palestinians in a convoluted attempt to justify his aggression. Worse, it is a linkage when, desperately encircled as he is, the option of provoking direct conflict with Israel – which would be catastrophic for all – looms constantly and menacingly over all international efforts to achieve a resolution. Finally, there has, from the outset, been an implicit political and moral linkage for many people because of the accusation of double standards.

Regrettably, the Israeli government itself has now made this linkage explicit. Israel has long been dependent on a small minority of UN members and Security Council vetoes to distinguish its actions from the kind that have now, in the case of Iraq, attracted near-universal condemnation and mandatory UN sanctions. Israel's continuing occupation and subsequent colonization of the West Bank, the Gaza strip and East Jerusalem was unanimously repudiated by the Security Council in 1967, 1973 and 1980, meaning that this illegal occupation remains unfinished business of the legitimate peace and security organ of the international community (as are the issues of East Timor, and Cyprus, with Tibet an unresolved concern of the General Assembly). Some states have accepted some of the delay, being equally sensitive to Israel's demonstrably legitimate security concerns, including its need for viable defence frontiers (also recognized by the Security Council), pending implementation of the wider resolutions for justice and stability in the region.

When, however, in the midst of this first major crisis of the post Cold War era – with exacting standards being applied against one of its adversaries elsewhere in the region – the Israeli government refuses cooperation with the Security Council on a new resolution relating to the Temple Mount investigation, and Prime Minister Shamir deliberately underlines the government's intention to defy a series of existing resolutions by stating, on November 18, 1990, that the occupation will be made permanent and sealed with massive colonization by immigrants, the Israeli government itself makes it impossible to avoid much greater linkage.

It is still a logically and legally defensible position, however, for the Security Council and the international community to give priority to the major crisis of Iraqi aggression and the measures to end it, and to resist making this conditional on resolving other, unrelated problems in the region. However, it has now become morally, politically and legally inescapable for the international community, and the West in particular, to indicate firmly that, as soon as this crisis is under control, the unfinished business of other Security Council resolutions on

the festering problems of Arab-Israeli conflict and the situation of the Palestinians will be seriously addressed. The Canadian Government, among many others, favours the convening of an international conference on the issues, and the basic approach outlined by President Mitterand in September has much to commend it. In such a conference or elsewhere, Canada will continue to be among the firmest supporters of Israel's legitimate rights and security interests, as will the United States and others in the West with the capacity to guarantee secure arrangements. Such staunch friends of Israel, however, are increasingly convinced that the strengthening of international order, being tested and applied in the Gulf, is also the only durable guarantee of security in the region and the world, and that its standards cannot be applied or waived selectively.

INTERNATIONAL ORDER, WORLD ORDER AND HUMAN ORDER

This survey of security concerns outside the East-West arena not only suggests the positive potential for strengthening international order in this new era. Regrettably, it also suggests a huge potential for explosive disorder if the countries with the strongest position in the existing order fail to seize the new opportunities to widen its legitimacy and its base of support. The Cold War may have provided a rationale, and/or an excuse, for the relative neglect of a whole range of burning global issues, but the North as a whole, that is, the East and the West, now faces the real prospect that a great deal of conflict and alienation of an economic, religious, cultural, political and environmental kind could consolidate in the form of North-South confrontation. Some forewarning of this potential is found in Saddam Hussein's attempt to appropriate to himself the causes of Arab alienation, of Islamic alienation, of Third World alienation. Some courageous and skilful leaders in other parts of the Arab World and the Third World in general have resisted and refused to let him hijack the legitimate content of those causes. But those causes are real, and they are urgent.

In an era of global communications, the division of humanity between an unbelievably privileged quarter and an unbelievably deprived three-quarters can no longer be hidden. The ending of the Cold War removes the last of the great excuses for distraction and neglect, and the universal human values, long championed by the West, will again come under siege if they and their benefits are shown not to be universal in fact. There is a relatively short time for the current international system to begin addressing those issues in a serious way and to be seen to be doing so. If they continue to be neglected, the current order will be confirmed in the eyes of most of humanity merely as a protective cover for the privilege of the *status quo* – the consequences could well be cataclysmic.

Most of the discussion above has been focussed on questions of *international* order – the management of relations and conflicts among states, and in relation to the framework of rules of international law and the United Nations. These rules are premised on the primacy of state sovereignty and independence. They ultimately centre on issues

of peace and security, and they still take relatively little account of the diffusion of other disparate linkages, values, interests and struggles which now cross political boundaries and make up the *world* order and wider *human* order, or some would say disorder.

The fact that this first major testing of the UN rules for international peace and security comes in an era of global communications and growing interdependence is not an accident, and may prove to be either a blessing or a curse.

As suggested earlier, this tension, and sometimes confusion, among conceptions and ideals of international order, world order, and human order is far from new. In 1977, the Australian scholar Hedley Bull drew on a framework by Martin Wight to suggest that:

> "Throughout the history of the modern states system there have been three competing traditions of thought: the Hobbesian or realist tradition, which views international politics as a state of war; the Kantian or universalist tradition, which sees at work in international politics a potential community of mankind; and the Grotian or internationalist tradition, which views international politics as taking place within an international society [or society of states]."

Bull brilliantly analyses the many variants and hybrids of these three broad orientations, and their waxing and waning over the decades and centuries. A great deal of the other literature in the field of international relations has also been directed to analyzing, espousing or applying versions of these approaches.

One of the most interesting insights to be gained from revisiting this analysis now is to recognize that the Cold War was rooted in one of these broad conceptions, and that its ending may uproot some of our most basic assumptions about the ends and means of international society. While "Hobbesian" amorality has remained a feature of much of international life, and the "Grotian" rules of inter-state relations have continued to operate and to permit coexistence and cooperation, both Communism and anti-Communism have been directed and fuelled by competing universalist visions of the appropriate character of a potential community of mankind.

The struggle is over, and a reading of the Charter of Paris signed by the leaders at the CSCE summit makes it unmistakably clear that the anti-Communist vision of the community of mankind has prevailed

in the greater Europe. Open, pluralistic, democratic states with guarantees for individual rights and the development of market economies are the sole accepted standard.

The deeper question is what this dramatic change may mean for the conception and conduct of relations both within this widened "community" of European and North American states, and between them and all the others outside the "common European home". Will the Europeans and North Americans, and those other nations geographically removed but politically like-minded, find that the evaporation of their Communist common adversary merely liberates them further to pursue their divergent interests in a modified Hobbesian style, with only minimal Grotian restraints? The parlous state of the GATT and the open trading order and prosperity which depend upon it, would strongly suggest this possibility.

Will this community of states as a group, while nurturing and deepening their now-shared universalist values, view them as essentially messianic and seek actively to propagate them to the rest of the world? Or is this community of values to be content simply to co-exist and cooperate with others, under Grotian rules, unless threatened? Is it inevitable, on the other hand, that such co-existence of world-views will break down because of intolerance on one side or the other, or because the Grotian rules themselves may be, or come to be, viewed by "non-European" states as alien, imposed, and thus illegitimate?

At worst, there is a danger that this wider European community of states, plus perhaps, Japan and a few others, could come to view itself (or to be viewed by others) much as did the Christian international society or Christendom of the 15th to 17th centuries; as a narrower circle, bound by stricter rules for relations among themselves than the vaguer strictures of natural law which prevailed in their relations with others.[5] The implications of such a philosophically, economically, and racially stratified international society being continued in an era of global communications are truly appalling to contemplate in a world of huge disparities, closer interdependence, and proliferating security threats.

This scenario is not inevitable, but its avoidance will demand far more coherent and far-reaching strategies than have ever been applied in the past. It can be argued that some of the basic values that have finally prevailed in the East-West competition have also, for a variety of reasons, won very broad acceptance in the rest of the world. In many ways, however, the moral and political vulnerability of Western standards of order to the charge of double standards is much greater in

other areas of world order than in the maintenance of peace and security. The West's Achilles' heel is also exposed to the dominant concerns of the "non-European" states, and their peoples. The lingering legacy of colonialism, the manifest disparities and discriminatory character of current bargaining power, and the stark inequities of human welfare and opportunity, frequently lead to the complex realities of North-South relations being crystallized in an over-simplified, but powerful, claim of systematic injustice.

It is difficult to envisage, for example, how a liberal free-market policy, or a belief in interdependence, can indefinitely survive the discriminatory exclusion or restriction of developing countries' products in Western markets. What are the prospects for the survival of fragile democratic systems, or for the respect for human rights, in societies that are unable to provide for the basic human needs of their populations, let alone the spiralling expectations spurred by their citizens' vicarious exposure to the affluence of the North? How can humanity hope to mobilize all its nations in such urgent common enterprises as the preservation of the environment and human life-support systems when the minority, which so far has done most to cause the problems, monopolizes the potential means to their solution, such as money and environmentally-sound technologies, and further adds insult to injury by exacting the crippling repayment of bad loans which would long since have been written off by the good capitalist rules prevailing within any of the creditor economies. It is also worth remembering that increases in oil prices as a result of the crisis in the Gulf impact disproportionately on the already fragile economies of the South.

Even such a thoughtful commentator as Claude Julien of *Le Monde Diplomatique* has been induced by the disparities of power and in the conditions of *human* order between North and South to question the profound legitimacy of the current effort in the Persian Gulf to maintain and reinforce international order. While recognizing that this international response could provide foundations for a better military order, limiting the risks of armed conflict, he fears that this system may stop only at protecting the *"désordre établi sur la planète"* at the human level. Is this to be another double standard, undermining the moral claims of the new campaign for order?

It seems clear that there is room, and urgent need, to secure universal confidence in some of the *world order* values that have gained a tenuous toe-hold far beyond the "European" community of states. The West will have to pay a price to demonstrate the consistency of those

values. But there is still a long and difficult road ahead before an adequate base of world-order values and practices is achieved. Even if immediate and dramatic remedial steps helped to rectify imbalances of opportunity and responsibility among states and people, it would take many years to see the solution of the most serious problems and more substantial equity of outcomes: an evolutionary path is inescapable. It is difficult to conceive of how an international revolutionary overthrow of the existing arrangements of order, or such abstract, interventionist programmes as the New International Economic Order schemes of the 1970s, could either be achieved or would improve the prospect if it were. In moving toward accepted and acceptable standards of *world* order, with a sense of real urgency,it will still be critical to maintain a framework of accepted Grotian rules for predictable and civil *interstate* relations, unless the North-South world is to revert to Hobbesian norms in an era of nuclear and other mass-destruction weaponry.

THE MACHINERY OF WAR AND THE MACHINERY OF ORDER

Even while this new world tries to come to grips with the philosophy of international and world order, we are forced to reassess and retool all the machinery for managing and promoting acceptable relationships. One fundamental and pervasive change that must be implemented if the world is to successfully manage the further changes to a viable global order, is finally to take seriously and act decisively upon the issues of the proliferation of weaponry, of trafficking in weaponry, of arms races and arms build-ups all around the world.

For decades during which the developing countries have steadily increased their share of world arms purchases, and arms production, they have resented and resisted international expressions of concern. They have claimed, once again, that a double standard was being applied when Northern countries still accounted for an overwhelming, and hugely disproportionate share of the world's armaments, and when nothing was being done by the industrialized world to control and limit arms. Arms reductions between East and West have finally begun to undermine the charge of double standards, and further reductions will further strengthen the moral and political case for limitations worldwide. The last review conference of the Non-Proliferation Treaty, in September 1990, was evidence of how the sterile diplomatic posturing of the past is irrelevant and unhelpful to meeting today's real needs and opportunities. There is now no inconsistency or discrimination if Canada pushes, as a first-order priority in our foreign policy, for further steady arms reductions among industrialized countries and for tough regimes against proliferation elsewhere.

Arms in themselves do not cause wars, but the capacity to control the flow of arms, particularly into volatile regions and particularly with today's horrifically destructive "conventional" and non-conventional weapons, can do a great deal at least to contain conflicts and limit their damage. Clearly the history of armaments diffusion in a region like the Persian Gulf, where the capacity of Saddam Hussein to menace his neighbours was largely imported – sold to him mainly by the Soviets and the French, with special advice from a Canadian arms designer – has been short-sighted and dangerous. The logic of supporting regional

balances of power still does have some merit under contemporary conditions of order, but the imperative of maintaining those balances of power at the lowest possible levels of armament is now an inescapable responsibility for arms-supplying countries and for the international community.

Now that the largest arms reduction scheme in history has actually been agreed in Europe, there is an opportunity to continue those reductions to still much lower levels, to dismantle much of the arms-production apparatus of both East and West, and to give top-level priority to arms reduction and the limitation of arms trafficking world-wide. Such a campaign will confront formidable political and economic obstacles and interests, now including those of military industrial complexes in new producer countries, but if the international community cannot generate the discipline to manage that kind of problem much better, disaster will be inevitable. The worst possible outcome would include the massive diversion of existing weapons stocks and future arms exports from areas of East-West confrontation to other parts of the world.

What is the current inventory of the world's machinery for order and its prospects? Recognizing the continuing Hobbesian traits of some international behaviour, state capabilities and alliances will remain important. Countries will insist on managing their own security as long as there are clear threats and incomplete multilateral machinery to protect them. But the extraordinary challenge and opportunity now is to downsize, reshape and to moderate that machinery. A particular challenge for the NATO alliance is to maintain its continuing vital importance as an extender of nuclear deterrence to Europe (primarily to avoid the necessity of any other state expanding or developing nuclear forces) and yet not become locked into trying to maintain a structure which for many of its purposes has now been bypassed by time and changing circumstance.

At a second level of machinery, it should be reiterated that regional cooperation and security arrangements can make a vital difference and may prove to be vital building blocks toward a new world order. Rather than starting by attacking arms races which are essentially symptoms of conflict, the Helsinki process that helped bring the end of the Cold War, chipped away first at some of the roots of conflict, in ideology, in human and economic links and increasingly in the environmental area. As the process unfolded, it gradually moved to strengthened confidence-building measures and ultimately to arms reductions, at the point where the poisonous animosity had been drained from the relationship.

Thirdly, regional institutions of a more structured kind can be strengthened or created to assist in maintaining international order. ASEAN provides an interesting example, especially if we look back at some of the relationships among the ASEAN countries themselves 25 or 30 years ago. It has brought tremendous change. The various Latin-American institutions and structures have knitted together more of a security community and help to explain why the ABC countries are no longer seen as an explosive problem region. The Arab League has some interesting potential. At one stage, it was the key link for promoting moves toward resolution in Lebanon and in fact has contributed, particularly through the Taïf agreement. At this stage, the Arab League is bitterly divided and may remain so, although somewhere in the middle ground that lies between capitulation and catastrophic war in the Persian Gulf situation, there is a potential for an Arab grouping to play a special role. The recent attempt by the West African ECOWAS countries to apply peace enforcement in the chaotic internal conflict in Liberia is by no means a totally encouraging model, but there will be important lessons to be learned about such regional attempts at intervention.

Much of the content of this paper has focussed on the implementation, after decades of neglect, of the UN's Chapter VII provisions for the maintenance of international peace and security. As has been stressed, however, there have been many other contributions made by the international institutions to peace, security and order over that time and they, too, stand ready to be strengthened in the post Cold War international climate. One clear possibility is to strengthen the office, resources and capabilities of the UN Secretary-General to help stimulate and guide the Organization's contributions to peace-making, peace-keeping and peace-building. The process of selection itself for Secretaries-General and other senior leaders of international organizations has a vital bearing on both the credibility and influence of their mandates, and two thoughtful veterans of the system have recently advanced timely proposals for improvement, geared to the selection of the next Secretary-General.[9] The functions to be filled will include improved early-warning systems (on which the Office for Research and the Collection of Information has made a start), possible operational readiness and planning work with a Military Staff Committee, and more activity and initiative in providing "good offices", conciliation and mediation. Secretaries-General may also have to make some new contributions in ensuring that lines of effective consultation and cooperation are kept open within the Security Council, and especially between its permanent members and the rest of the member states, since

even a general acceptance of the present two-tiered system of responsibilities will not imply an unquestioning acceptance by the rest of the world of a closed directorate of the great powers.

Little by little, step by painful step, international law is extending and strengthening its grasp as a force for international and world order, giving the lie to the cynical aphorism that "international law is that form of law which the wicked ignore, and the righteous refuse to uphold". Canada's ambassador to the United Nations, himself a distinguished jurist, was able in a speech in October 1990 to point to close to a dozen major legal milestones achieved by the United Nations over recent decades. They deal with individual rights as well as inter state relations, with trade, the environment, the seas and outer space as well as the treatment of diplomats and the outlawing of hostage taking. Moreover, it is not only in the formal, final conventions that progress can be made in extending the rule of international law. While there are still great debates among legal scholars about the nature and scope of international law, there is a widespread recognition that it is still building steadily on precedents of practice in everyday relationships. International law is shaped by an evolving set of moral, political and social principles, at least some of which are gaining deeper and more universal adherence. Once again, a sense of perspective must be maintained and lay peoples' expectations of international law must not be inflated by invalid analogies to domestic law, where the coercive power of the state gives to "law" a qualitatively different meaning. But the strengthening of international law can and must be accelerated, and there is a plethora of proposals available for measures that would help the law respond better to modern conditions of interdependence.

Less conventionally, it is also appropriate to focus on the "infrastructure" of international society as part of the machinery of order. The term "infrastructure", in this context, attempts to capture the phenomena of communications, of cultural contact and the promotion of tolerance and cultural respect, of education, the sharing of technology, and, indeed, the sharing of opportunity in the world, particularly on the North-South axis. Increasingly, experience suggests that forward movement in these areas is what actually strengthens international society and that many other measures are mainly damage control or ex-post facto recognition of the cross-border links that human beings have forged.

Military security is damage control and much of international law and the activity of international institutions is damage control. Developing this other machinery at the human level, at the non-official level,

is the key to real progress. Most of the "functional organizations" that help states groups and individuals to maintain and deepen these linkages have functioned relatively well, but even they have suffered at times from the fractiousness of the Cold War and thus can now be strengthened further.

One of the best examples is the European Community, that great experiment launched by Jean Monet and his colleagues essentially to render impossible war between the bellicose tribes of Western Europe, by knitting together their economies, societies, values and cultures. In spite of all the remaining chauvinisms and obstacles to integration, it is now inconceivable that the nations of Western Europe would go to war against each other. This is a striking victory for the integration of societies, and elements of the Western European experience are certainly very significant for their applicability to other regions and to the wider world.

In that wider world, the issue of economic opportunity must certainly be recognized as one key element, and it is worth noting that even when the primary concern is security in its traditional sense, the outcome of the GATT talks in Geneva may well prove to be the most crucial determinant of how much world order will progress in the next decade. The agricultural subsidies issue – the most down-to-earth kind of political, economic and social problem – will provide the proof of whether or not the industrialized countries will abide by some fundamental, sensible laws of economics or whether they will continue to use governmental power in a protectionist way to try and advance narrow national or regional interests. If leaders now fail to maintain the basis of an open international trading system between Western Europe, North America, and Japan, by definition they will also be failing to open that system to all the other countries of the world who ask only for a chance to compete on a fair basis. And the agricultural subsidies issue is of the essence for developing countries. If the Western countries, which shape the system, cannot even provide a modicum of fair opportunity for trade (under their own Western rules) in those sectors critical to developing countries, how can the developing countries fail to be institutionally alienated from the system? They will be forced to conclude that the rules are stacked against them – that these in fact are not their rules, that if this is order, it is not their order.

CANADA AND WORLD ORDER

For Canada and every single Canadian, these great changes and challenges in world order will determine whether conditions of peace and prosperity will prevail. Moreover, the world looks to Canada for special contributions to building this new order because of its capabilities, its historical record of innovation and participation, and a political culture which has been viewed as one of the world's best models for the management of linguistic, ethnic and regional diversity.

Canada's world role has been insufficiently understood and insufficiently appreciated by post war generations of Canadians to contribute as much as foreigners would expect to the fibres of national pride, unity and purpose. The obsessive popular preoccupation with testing every foreign policy action, *pro* or *con*, against those of our superpower neighbour, obscures the real achievements and potential of one of the world's leading middle powers, and that same fixation debases and bowdlerizes much of the Canadian foreign policy debate.

This new era of order-building in the world is not an easy one for Canadian foreign policy. Our unparalleled record of support for the UN, honourably discharged through peacekeeping and many other contributions, now calls for the ultimate commitment to arms if necessary. It also calls for creative and tough-minded diplomatic and political contributions to do everything we can responsibly do, to make that terrible final sanction unnecessary.

The UN Charter was written amidst the ashes of the second world war and an era of barbarity that threatened all civilized values. The Charter was clear and firm about the requirements of maintaining peace and security and its provisions merit re-reading today (see annex). Canada participated fully, proposed its own article (No. 44) which was accepted, and repudiated the legacy of the "low, dishonest decade" of the nineteen-thirties by accepting the new Charter's tough responsibilities and obligations.

After the huge contributions of the war, Canadians saw and accepted themselves as full participants, with a clear and realistic idea of how to share the responsibilities and costs of international action. If four decades of paralytic confrontation between superpowers has led

many Canadians to see themselves more as spectators and critics than as actors on the world stage, they had better recognize, for better or for worse, that the world has changed.

Endnotes

1. Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1977, page 18

2. *Ibid*, page 237

3. James, Alan, "The Enforcement Provisions of the United Nations Charter", in *The United Nations and Maintenance of International Peace and Security*, United Nations Institute for Training and Research, Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht, 1987, page 214.

4. *Ibid*, page 215

5. Canada DEA 3265-A-40 Wrong to Robertson, 20 January 1942, page 4. Cited in: A.J. Miller "The Functional Principle in Canada's External Relations", *International Journal*, Vol. XXXV, No. Spring 1980, p. 314.

6. Even here, it is worth stressing that a cooperative climate and shared peacemaking agenda among major powers can make a huge difference. Selig Harrison has documented the fact that concerted American-Soviet pressure helped restrain Pakistan and India in the Spring of 1990. *Peace&Security*, Vol. 5, No. 3, Autumn, 1990

7. Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, New York, 1977, page 18.

8. *Ibid*, pages 28–29

9. See Urquhart, Brian and Childers, Erskine, *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Sweden, 1990, page 30.

ANNEX

CHARTER OF THE UNITED NATIONS

Chapter VII
Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression

Article 39

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.

Article 40

In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.

Article 41

The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

Article 42

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

Article 43

1. All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces,

assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

2. Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided.

3. The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes.

Article 44

When the Security Council has decided to use force it shall, before calling upon a Member not represented on it to provide armed forces in fulfillment of the obligations assumed under Article 43, invite that Member, if the Member so desires, to participate in the decisions of the Security Council concerning the employment of contingents of that Member's armed forces.

Article 45

In order to enable the United Nations to take urgent military measures, Members shall hold immediately available national air-force contingents for combined international enforcement action. The strength and degree of readiness of these contingents and plans for their combined action shall be determined, within the limits laid down in the special agreement or agreements referred to in Article 43, by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

Article 46

Plans for the application of armed force shall be made by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

Article 47

1. There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament.

2. The Military Staff Committee shall consist of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. Any Member of the United Nations not permanently represented on the Committee shall be invited by the Committee to be associated with it when the efficient discharge of the Committee's responsibilities requires the participation of that Member in its work.

3. The Military Staff Committee shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council. Questions relating to the command of such forces shall be worked out subsequently.

4. The Military Staff Committee, with the authorization of the Security Council and after consultation with appropriate regional agencies, may establish regional subcommittees.

Article 48

1. The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine.

2. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members.

Article 49

The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council.

Article 50

If preventive or enforcement measures against any state are taken by the Security Council, any other state, whether a Member of the United Nations or not, which finds itself confronted with special economic problems arising from the carrying out of those measures shall have the right to consult the Security Council with regard to a solution of those problems.

Article 51

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

Chapter VIII
Regional Arrangements

Article 52

1. Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations.

2. The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council.

3. The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.

4. This Article in no way impairs the application of Article 34 and 35.

Article 53

1. The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state.

2. The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter.

Article 54

The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security.

The Director's Annual Statement is published near the end of each year to highlight issues and events of that year, and to draw attention to important future issues. Opportunities for Canadian interests and action form the basis of the review and forecast.

The Statement is the work of the Director, and he alone is responsible for its contents. In the preparation of the report, he has relied heavily on the advice and support of the Institute staff to whom he offers his sincere thanks.

Canadian Institute for International Peace and Security
360 Albert Street, Suite 900,
Ottawa, Ontario,
Canada, K1R 7X7

Tel: 613-990-1593
Fax: 613-563-0894

WORLD ORDER AND DOUBLE STANDARDS

PEACE AND SECURITY 1990–91

For the second dramatic year in a row, the world's political system has rocked and shaken on its axis. Even before the Cold War was finally interred, a major new challenge to world order had opened up in the Persian Gulf, and the whole world was scrambling to design and maintain an appropriate response. This second "year of living dangerously" at the global level has revealed how primitive is both our understanding of world order and our institutions for managing it. We must wind down the Cold War, deal seriously with conflict and arms races outside the East-West arena, and seek a more coherent definition and ideal of international and world order.

BERNARD WOOD

Bernard Wood is the Chief Executive Officer of the Canadian Institute for International Peace and Security, a position he has held since Feburary 1989. Previously, he was the founding director of the North-South Institute, an independent centre for research and information on international development, established in 1976.

Déclaration annuelle du Directeur général
Décembre 1990

Institut
canadien pour
la paix et
la sécurité
internationales

L'ordre mondial : deux poids, deux mesures ?

Paix et Sécurité, 1990–1991

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé par une loi du parlement du Canada en 1984 pour «accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien». L'Institut ne se fait l'avocat d'aucune politique particulière, pas plus qu'il ne prend part à l'élaboration des décisions gouvernementales. L'Institut est une société de la Couronne. Ses administrateurs sont nommés par le gouvernement du Canada qui consulte tous les partis reconnus à la Chambre des communes. Ces dispositions aident à garantir l'autonomie de l'Institut.

Directeur général :
Bernard Wood

Membres du conseil d'administration :
David Braide, Président
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Orest Cochkanoff
Francine Fournier
Edward Greene
Claude Julien
Reginald Lane
Judith Padua
Elinor Powell
Mary Simon
Bernard Wood

Déclaration annuelle du Directeur général
Décembre 1990

L'ordre mondial : deux poids, deux mesures ?

Paix et Sécurité, 1990–1991

BERNARD WOOD

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991.

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Graphisme :
The Spencer Francey Group,
Toronto

Version française :
Sogestran Inc.,
Denis Bastien

Imprimé et relié :
M.O.M. Printing,
Ottawa

La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante :

Vedette principale au titre :
Déclaration annuelle du directeur général – 1990-91

Annuel
Autre édition disponible : Director's annual statement.
Livr. de 1990/91 comporte le titre : L'ordre mondial, deux poids, deux mesures ?
ISSN 0846-801X

1. Sécurité internationale – Périodiques. 2. Paix – Périodiques. 3. Relations internationales – Périodiques. I. Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. II. Titre : L'ordre mondial, deux poids, deux mesures ?

JX1974.D5714 327.1'72'05 C90-072190-1

TABLE DES MATIÈRES

Condensé
1

Introduction
6

Les relations Est-Ouest au lendemain de la Guerre froide
8

Des tensions Est-Ouest aux affrontements Nord-Sud ?
13

L'invasion du Koweit : le nouvel ordre mondial mis à l'épreuve 14
Le mandat et la procédure de l'ONU 16
Les mécanismes régionaux et la conjoncture moyen-orientale 21

L'ordre international, l'ordre mondial, et l'ordre humain
25

Les mécanismes de la guerre et les mécanismes de l'ordre
30

Le Canada et l'ordre mondial
36

Notes
37

Annexe
38

«The coupling of the two terms (peace and security) together in the Charter reflects the judgement that the requirements of security may conflict with those of peace, and that in this event the latter will not necessarily take priority.»

Hedley Bull, *The Anarchical Society*, p. 18

«Le nouvel ordre international préconisé par M. Bush se contentera-t-il de donner à un "gendarme" les moyens de contrainte nécessaires pour faire respecter le désordre établi sur la planète ? Mécanismes d'un sous-développement aggravé, pillage des ressources naturelles, taux élevé de mortalité infantile, famines et épidémies, ample corruption, pouvoirs dictatoriaux, etc. : ce désordre ne pose pas seulement un problème moral que les "réalistes" évacuent d'un hochement de tête. Il entretient l'instabilité dans des régions stratégiques, menace la sécurité et la paix mondiales.»

Claude Julien, "Un gendarme ambigu", *Le Monde diplomatique*, octobre 1990, p. 16

CONDENSÉ

Pour la deuxième année consécutive, le système politique mondial a chancelé sur ses bases, en des péripéties dramatiques. Même avant qu'ait sonné le glas de la Guerre froide, un nouveau danger de taille menaçait l'ordre mondial dans le golfe Persique, et toute la collectivité internationale cherchait désespérément la solution à adopter face à la crise. Entre-temps, les Canadiens et Canadiennes, auxquels la planète entière envie presque tout, sauf leur climat, se sont arrangés, on ne sait trop comment, pour se replier sur eux-mêmes et ils ont, ce faisant, inscrit le nom de leur merveilleux pays sur la liste des entités nationales en péril.

Cette deuxième année de «vie dangereuse» au niveau planétaire a montré à quel point notre compréhension de l'ordre mondial et des institutions mises en place pour le gérer est primitive. Le moment est venu pour les Canadiens et les Canadiennes, et d'autres aussi, de faire le bilan des attitudes et des démarches, à ce stade historique où paix, guerre, droit et ordre font carrefour. Il nous incombe aussi de dresser une liste des questions qu'il nous faudra aborder pour tourner la page de la Guerre froide, faire face aux conflits et aux courses aux armements en dehors du cadre Est-Ouest, et en arriver à donner au concept d'ordre international et mondial une définition plus cohérente et plus parfaite.

Les relations Est-Ouest au lendemain de la Guerre froide

Grâce à la nouvelle façon, consacrée à Paris en novembre, d'envisager l'Europe d'après la Guerre froide, l'Europe a de très bonnes chances de parer aux dangers qui ont toujours jalonné son histoire et en vertu desquels les conflits locaux inévitables dégénèrent en affrontements d'envergure par suite de l'intervention des grandes puissances.

À l'échelle mondiale cependant, les arsenaux nucléaires demeurent énormes, et la situation ne changera guère même après la conclusion d'un accord START. Une modernisation des armements risque de déstabiliser les choses, et c'est donc là un problème persistant qu'il faut régler. Il importe de profiter du climat actuel de coopération politique pour procéder à un «démantèlement» rapide et massif des

arsenaux nucléaires et conventionnels, tout en renforçant les mécanismes de vérification et en cherchant à adopter un régime d'ouverture des espaces aériens. Il est temps également d'appliquer les ententes de réduction des armements aux océans (même si la Marine américaine s'y oppose) ainsi que dans la région du Pacifique et ailleurs.

Bien que, dans l'avenir, l'instabilité en Union soviétique risque d'engendrer de nouveaux motifs de dissension entre l'Est et l'Ouest, pareille conséquence de l'effritement de l'URSS n'est pas inévitable. Bon nombre des mesures que l'on peut prendre entre-temps (dans le domaine de la limitation et de la réduction des armements, et sur les plans politique, diplomatique, économique et humain) peuvent aider à garantir que tout autre conflit au sein de l'Union soviétique sera contenu et localisé.

Des tensions Est-Ouest aux affrontements Nord-Sud ?

Nous faisons maintenant face à un paradoxe. Avec la fin de la Guerre froide, les grandes puissances ont cessé d'intervenir dans les conflits du tiers-monde; ce comportement a souvent envenimé les choses, mais maintenant que ces puissances se sont retirées, d'autres parties en profiteront peut-être pour s'affirmer et s'imposer.

L'invasion du Koweït : le nouvel ordre mondial mis à l'épreuve

Que cela nous convienne ou pas, l'invasion du Koweït est la première occasion, depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest, où la détermination des pays souscrivant au nouvel ordre mondial est mise à l'épreuve. Quelles que soient les normes historiques employées, la collectivité internationale a bien réagi. Dire que, parce que le monde n'a pas appliqué des normes semblables d'ordre international dans le passé, le dossier koweïtien ne doit pas être érigé en cas-test, c'est sûrement s'interdire à tout jamais de faire des progrès. Une autre épreuve surviendra tôt ou tard, et ce sera sans doute dans une région qui ne présente pas autant d'importance économique ou stratégique aux yeux des grandes puissances. Si le nouveau consensus mondial et les nouveaux mécanismes internationaux de sécurité n'agissent alors pas avec autant de vigueur et d'équité, les cyniques auront eu gain de cause et, ce qui importe plus encore, le monde aura fait un énorme bond en arrière.

Le mandat et la procédure de l'ONU

La Charte de l'ONU a été respectée plus en détail et plus fidèlement que jamais auparavant, relativement au maintien de la paix et de la

sécurité, rôle qui fonde toute la structure de l'ONU. Comme les mesures prévues au Chapitre VII n'ont jamais été appliquées auparavant, on s'interroge sur la façon de le faire aujourd'hui. Ce serait plus facile si le Comité d'état-major de l'ONU existait déjà avec des «forces permanentes» à sa disposition, mais comme tel n'est pas le cas, ce seront inévitablement les gouvernements des États-Unis et de l'Arabie saoudite qui décideront en dernière analyse comment et quand il faut recourir à la force. Il y aura lieu de s'interroger sur leurs démarches, mais il est vital que le gouvernement du Canada (et tous les Canadiens et les Canadiennes soucieux d'assurer le succès de l'ONU) sanctionne sans équivoque toute la stratégie du Conseil de sécurité et ses résolutions qui ont force de loi.

Il faut désormais renforcer l'appareil employé pour sévir lorsqu'il y a violation de la paix, selon le Chapitre VII, pour garantir que de nombreux pays pourront assumer la responsabilité des mesures de maintien de l'ordre; l'existence d'un tel régime aurait sans doute un salutaire effet de «dissuasion» auprès des agresseurs en puissance. Parallèlement, nous devons maintenant repenser l'emploi du veto par les membres permanents, voire remettre en question l'existence continue de ce dernier.

Les mécanismes régionaux et la conjoncture moyen-orientale

Afin d'éviter de surcharger le système onusien de sécurité, encore fragile, il conviendrait entre autres, là où ce serait possible, de mettre à contribution les institutions et mécanismes régionaux de sécurité. Une démarche prometteuse consisterait sans doute à adapter le modèle de la CSCE, qui a contribué à mettre un terme à la Guerre froide en Europe, et à en étendre l'utilisation à d'autres régions. Les idées que M. Joe Clark, ministre canadien des Affaires extérieures, et d'autres ont formulées sur la création d'un forum du Pacifique pour la sécurité et la coopération offrent beaucoup d'intérêt quant au cheminement à faire pour étudier et régler les grands problèmes de sécurité. Des évaluations préliminaires récentes faites en Afrique australe donnent à penser qu'avec la fin des interventions typiques de la Guerre froide et le début de la fin de l'*apartheid* et des manoeuvres déstabilisatrices, il existe de bonnes chances pour que des régimes de sécurité et de coopération progressent dans cette région.

Il n'y a pas lieu de désespérer d'en arriver à de nouveaux arrangements de sécurité en Asie du Sud ou au Moyen-Orient, vu le nouveau climat mondial. Au Moyen-Orient, la plupart des conflits sont reliés entre eux, qu'on le veuille ou non. Si le monde ne permet pas aux

ennemis d'Israël d'exploiter ces rapports à leur avantage, il pourrait même assister à l'aube d'une nouvelle ère de sécurité et de coopération, surtout s'il règle la situation actuelle dans le golfe Persique.

L'ordre international, l'ordre mondial et l'ordre humain

À l'époque des communications planétaires, il n'est plus possible de camoufler le fossé séparant le quart privilégié de l'humanité et les trois autres quarts. Avec la fin de la Guerre froide disparaît la dernière des grandes excuses invoquées pour justifier l'indifférence et la négligence. Il reste relativement peu de temps au système international actuel pour commencer à se pencher sérieusement sur ce problème et pour être perçu comme faisant des efforts en ce sens.

Les pays occidentaux découvriront-ils que la disparition de leur adversaire communiste commun ne leur permet que davantage de poursuivre leurs intérêts divergents ? La précarité du GATT et de l'ordre commercial ouvert semble rendre cette éventualité très probable. À bien des égards, cependant, la vulnérabilité morale et politique des normes occidentales d'ordre, face à ceux qui accusent l'Ouest d'appliquer deux mesures, est beaucoup plus grande dans d'autres secteurs de l'ordre mondial que dans celui du maintien de la paix et de la sécurité. Dans ces secteurs, les défis auront pour nom abolition de la pauvreté, protectionnisme, partage du fardeau environnemental et allégement de la dette extérieure.

Les mécanismes de la guerre et les mécanismes de l'ordre

Pour que le monde réussisse à instaurer un ordre mondial viable, il lui faudra se pencher sérieusement sur la prolifération des armements, le trafic des armes, les courses aux armements et l'accroissement des arsenaux, puis prendre à ces égards des mesures décisives. Suivant le pire des scénarios possibles, il se produirait, depuis les régions où s'était manifesté l'affrontement Est-Ouest et à destination d'autres parties du monde, un détournement massif des stocks d'armes existants et des exportations à venir. Le Canada doit désormais, en tête de liste de son programme extérieur, réclamer d'autres réductions régulières des armements dans les pays industrialisés et l'instauration de régimes rigoureux et justes contre la prolifération ailleurs dans le monde.

Le Canada et l'ordre mondial

Le monde espère obtenir de notre pays une contribution spéciale à l'édification du nouvel ordre international, à cause de ses capacités, de l'esprit novateur et de participation dont il a toujours fait preuve, et de sa culture politique, que le monde perçoit comme étant un des meilleurs modèles à employer pour gérer la diversité linguistique, ethnique et régionale. Les générations canadiennes de l'après-guerre n'ont pas suffisamment compris ni situé le rôle de leur pays dans le monde pour faire valoir, autant que les étrangers s'y attendent, la fierté, l'unité et la détermination nationales. Si quatre décennies d'affrontements paralysants entre les superpuissances ont amené les Canadiens et Canadiennes à se ranger plutôt dans le camp des spectateurs et des critiques, plutôt que dans celui des acteurs sur la scène mondiale, ils auraient avantage à reconnaître, pour le meilleur ou pour le pire, que le monde a changé.

INTRODUCTION

Pour la deuxième année consécutive, le système politique mondial a chancelé sur ses bases, en des péripéties dramatiques. Même avant que la réunification allemande ait définitivement sonné le glas de la Guerre froide et que des traités aient été conclus sur la réduction des armements et la coopération future en Europe, un nouveau danger de taille menaçait l'ordre mondial dans le golfe Persique, et toute la collectivité internationale cherchait désespérément la solution à adopter face à la crise. Entre-temps, les Canadiens et Canadiennes, citoyens du «premier pays international du monde», pour reprendre les mots employés par Barbara Ward il y a une vingtaine d'années, citoyens auxquels la planète entière envie déjà presque tout, sauf leur climat, et dont les enjeux dans l'ordre futur du monde sont aussi grands que ceux de n'importe quel autre peuple, se sont arrangés, on ne sait trop comment, pour se replier sur eux-mêmes et ils ont, ce faisant, inscrit le nom de leur merveilleux pays sur la liste des entités nationales en péril.

Sur le plan international, des questions se posent, relativement à la paix, à la guerre, au droit et à l'ordre des choses, qui sont plus complexes et plus enivrantes que jamais auparavant. Une lutte pour la conquête de l'hégémonie mondiale s'achève, sans la grande guerre qui a toujours marqué la fin de tels affrontements. Le réaménagement du système international qui doit suivre la fin de pareille lutte est en train de s'opérer, mais il doit en être ainsi sans le cadre qu'avait offert autrefois le Congrès de Vienne, la Conférence de Versailles ou celle de San Francisco, et sans la simplication qu'entraîne le partage des pays entre vainqueurs et vaincus. Parallèlement, et c'est sans doute là un aspect clef, ce réaménagement peut et doit maintenant concerner la majorité des États et des peuples de la Terre qui se sont jusqu'ici contentés principalement d'un rôle d'observateur et qui refusent désormais de s'y cantonner. Le monde dispose d'un répit inespéré pour se donner de nouveaux mécanismes de gestion des conflits et de coopération à l'échelle planétaire. S'il n'en profite pas, de nouveaux cadres d'affrontement vont quasi certainement prendre forme, et ils pourraient bien être aussi affreux mais beaucoup plus instables que ceux de la Guerre froide.

Cette deuxième année de «vie dangereuse» au niveau planétaire a montré à quel point notre compréhension de l'ordre mondial et des

institutions mises en place pour le gérer est primitive. Simplifiant tout outre mesure, la structure de l'affrontement idéologique et militaire qui a prédominé pendant la Guerre froide a opposé l'un à l'autre deux idéaux universalistes de ce que devait être la société internationale; ce phénomène a voilé les tendances brutales et anarchiques continues des relations entre États et la tendance contraire à élaborer graduellement au moins des principes minimums pour régir le droit international et les relations entre pays. Les plaisanteries faites au sujet de ce que le président Bush aurait appelé «ce nouvel ordre mondial ou je ne sais trop quoi» traduisent en fait une vision confuse et mal pensée de l'ordre international et mondial qui est notre partage à tous.

Le moment est venu pour les Canadiens et les Canadiennes, et d'autres aussi, de faire le bilan des attitudes et des démarches, à ce stade historique où paix, guerre, droit et ordre font carrefour. Il nous incombe aussi de dresser une liste des questions qu'il nous faudra aborder pour tourner la page de la Guerre froide, faire face aux conflits et aux courses aux armements en dehors du cadre Est-Ouest, et en arriver à donner au concept d'ordre international et mondial une définition plus cohérente et plus parfaite. Et dans ce cheminement, nous devrons trouver des moyens d'utiliser et de renforcer les institutions existantes, garantes de l'ordre international, spécialement le système des Nations Unies qui s'est rapproché du centre de la scène après avoir passé des décennies dans les coulisses.

LES RELATIONS EST-OUEST AU LENDEMAIN DE LA GUERRE FROIDE

Il convient de faire une mise en garde au sujet des prévisions, lorsque l'on songe aux relations Est-Ouest au lendemain de la Guerre froide. En 1981, l'éminent spécialiste américain Robert Gilpin faisait la réflexion suivante :

> «Une évaluation de la présente conjoncture internationale renforce l'espoir qu'une évolution pacifique graduelle plutôt qu'une guerre pourrait bien être la caractéristique de l'environnement politique actuel. La stabilité relative de la structure bipolaire existante et l'état des choses à l'intérieur des États-Unis et de l'Union soviétique justifient fondamentalement un optimisme prudent.»[1]

Ce grand spécialiste des relations internationales a expliqué davantage les motifs de son optimisme : il était peu probable que les grandes tendances déstabilisatrices qui avaient marqué les régimes internationaux bipolaires du passé se reproduisent, et, a-t-il souligné, «la stabilité intérieure dont bénéficient aujourd'hui les États-Unis et l'Union soviétique contribue à garantir que les bouleversements révolutionnaires survenant dans ces sociétés ne troubleront pas le système international».[2]

De toute évidence, M. Gilpin avait profondément tort de croire autant en la stabilité de l'URSS. Nous ne voulons pas ici critiquer ceux qui, courageusement, s'attellent à la tâche nécessaire consistant à prédire l'évolution des relations internationales. Et nous ne voulons pas non plus décréter l'inéluctabilité du pire, à l'échelle internationale, maintenant que l'empire soviétique s'est effondré. Il est cependant utile de placer en parallèle ces deux prévisions et les faits ultérieurs, pour mettre en lumière les énormes changements qui se sont opérés dans la réalité et les perceptions. Nous nous efforçons tous désespérément de ne pas perdre le Nord, dans un monde où les règles du jeu ont changé du tout au tout.

Que reste-t-il donc des relations antagonistes entre l'Est et l'Ouest, qui ont tellement dominé l'organisation du système international pendant près de cinquante ans, et quels changements s'y sont-ils

réellement produits ? Pour faire le bilan sommaire de la situation, on pourrait dire que la locomotive de la Guerre froide a perdu toute sa vapeur, mais qu'elle est encore intacte en grande partie. Les trente-quatre membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se sont réunis à Paris en novembre 1990 et ils ont alors tenu le plus important sommet jamais vu depuis le Congrès de Vienne. Ils ont sanctionné la fin de l'affrontement Est-Ouest en Europe et le début d'une entreprise historique pour édifier ce que M. Gorbatchev a appelé «la maison européenne».

Au même moment, vingt-deux des gouvernements des pays membres ont ratifié le plus vaste accord de limitation des armements de l'histoire, ce qui éliminait du coup la perspective traditionnelle d'une attaque surprise et d'une invasion avec des forces conventionnelles en Europe centrale. Ces ententes nécessiteront des réductions massives d'armements et la destruction d'imposants stocks de matériels de guerre. Par ailleurs, les participants au Sommet de Paris ont lancé de nouvelles institutions et formules afin de gérer les rapports politiques et de limiter les risques pour la sécurité, dans le cadre général de la CSCE. Aucun des «paniers» définis dans les Accords d'Helsinki ne sera laissé de côté, et l'on respectera soigneusement les «plafonds» nationaux fixés pour le matériel militaire. Le nouveau centre pour le règlement des conflits, à Vienne, s'occupera des mesures propres à renforcer la confiance et la sécurité et de la prévention des conflits; on mettra sur pied à Varsovie un Bureau pour la tenue d'élections libres; les ministres des Affaires étrangères et les chefs de gouvernement se réuniront régulièrement, on poursuivra l'instauration de mécanismes de protection des droits de la personne, et l'on favorisera aussi la coopération en matière économique et environnementale.

Grâce à cette nouvelle façon, consacrée à Paris, d'envisager l'Europe d'après la Guerre froide, l'Europe a de très bonnes chances de parer aux dangers qui ont toujours jalonné son histoire et en vertu desquels les conflits locaux inévitables dégénèrent en affrontements d'envergure par suite de l'intervention des grandes puissances. Il sera très important de profiter de chaque occasion pour réduire les armements au maximum et le plus rapidement possible, au moyen de coupes équilibrées et vérifiables, car même après les réductions unilatérales et l'accord sur les forces conventionnelles, les effectifs militaires atteignent encore des sommets sans précédent. Il est également inquiétant de constater que les dispositions sur la vérification, énoncées dans le premier accord sur la réduction des forces conventionnelles, n'ont pas encore conduit à autant d'inspections détaillées

que beaucoup le prévoyaient; en outre, la réalisation de l'ouverture des espaces aériens, concept dont le Canada et la Hongrie se sont faits les champions, n'est pas pour demain.

Autre signe d'encouragement digne de mention, les superpuissances renoncent à investir, comme elles l'ont fait dans le passé, dans les conflits politiques et militaires éclatant dans d'autres régions du monde; elles réduisent ainsi les risques d'escalade.

Cependant, il faut répéter avec insistance qu'à l'échelle mondiale, les arsenaux nucléaires demeurent énormes et que la situation ne changera guère, même après la conclusion d'un accord START. En outre, les deux camps continuent de moderniser ces derniers, ce qui peut favoriser la déstabilisation dans certains cas. La doctrine de dissuasion (s'exprimant notamment par l'extension du «parapluie» stratégique américain en Europe occidentale sous l'égide de l'OTAN) demeure justifiée et nécessaire tant que des armements de cette catégorie existeront en Europe et ailleurs. Parallèlement, tandis que le climat politique s'y prête, l'occasion est excellente pour procéder à un «démantèlement» rapide et massif. Cette nouvelle Europe, qui s'étendrait de Vladivostock à Vancouver, est encore loin d'être ce que Karl Deutsch, le théoricien de l'intégration, a décrit il y a longtemps comme étant «un regroupement communautaire de sécurité», c'est-à-dire un ensemble d'États indépendants qui ne s'attendent pas à ce que la force soit employée dans leurs relations mutuelles et qui ne vivent pas dans la crainte de cette perspective. Cependant, cet objectif demeure celui dont la Charte de Paris préconise clairement la réalisation de toute urgence.

Fait significatif, le processus de réduction et de limitation des armements se heurte déjà à des obstacles de taille. Les réductions disproportionnées réalisées au chapitre des armements conventionnels par l'URSS aux termes du premier accord sur les FCE semblent avoir rendu l'*establishment* militaire soviétique peu enclin à accepter en sus des vérifications détaillées. Jusqu'ici, tant à l'Est qu'à l'Ouest, la production de grands systèmes d'armes a très peu ralenti, à supposer qu'il y ait effectivement eu un mouvement en ce sens. Le marasme économique en Union soviétique est tel que n'importe quel gouvernement aura là-bas un mal fou à démanteler rapidement l'industrie militaire : c'est en effet un des rares secteurs de l'économie qui, au moins, continuent à fonctionner dans une certaine mesure.

De même, l'inertie domine dans la majeure partie du complexe militaro-industriel en Occident, où beaucoup pointent du doigt la lenteur soviétique ou des développements ailleurs dans le monde (songeons ici à l'agression irakienne contre le Koweit) pour justifier le maintien des budgets des forces armées et la poursuite des programmes militaires de recherche et de développement comme si de rien n'était. Il faut aussi souligner que le réchauffement des relations Est-Ouest a influé beaucoup moins qu'en Europe sur la conjoncture dans le Pacifique Nord. Pour les Japonais, la Guerre froide dure toujours, et ils font valoir tant et plus que l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest félicitent et aident volontiers l'Union soviétique, alors que Moscou a fait très peu pour répondre aux préoccupations japonaises, notamment en ce qui concerne les droits territoriaux sur les îles du Nord. La visite que le président Gorbatchev fera à Tokyo en avril prochain contribuera peut-être à rompre l'impasse.

Certaines des technologies militaires dont le perfectionnement et la modernisation se poursuivent concernent directement le Canada. Il est possible que nous aurons effectivement à consacrer plus de fonds à la surveillance aérospatiale, à la défense et à la recherche dans le domaine des systèmes de surveillance basés dans l'espace, parce que la qualité et le nombre des bombardiers et des missiles de croisière grandissent toujours. Le débat sur la reconduction de l'accord sur le NORAD en mai 1991 mettra à l'épreuve les évaluations stratégiques respectives de Washington et d'Ottawa et en dira long sur l'avenir de la coopération canado-américaine en matière de défense continentale.

Toutes ces facettes des relations Est-Ouest révèlent l'existence de problèmes continus, mais il demeure vrai qu'il faut profiter de l'occasion spéciale s'offrant au monde pour réduire le plus possible la tension et les arsenaux. D'autres pourparlers sur la réduction des forces conventionnelles doivent s'amorcer rapidement (et il faudra intégrer aux accords des clauses plus détaillées sur la vérification), tout comme des entretiens sur un accord relatif à l'ouverture des espaces aériens, pour éviter aux intervenants de retomber dans des débats virulents sur les forces (débats fondés sur des renseignements secrets), comme la Conférence de Paris en a montré la possibilité. Les négociations sur la réduction des forces nucléaires à courte portée (SNF) doivent commencer comme il en a été convenu, et le moment est venu d'appliquer de nouvelles ententes de sécurité et de réduction des armements aux océans et dans la région du Pacifique, même si la Marine américaine ou d'autres parties devaient s'y opposer.

Bien que, dans l'avenir, l'instabilité en Union soviétique ou chez certains de ses membres risque d'engendrer de nouveaux motifs de dissension entre l'Est et l'Ouest, pareille conséquence de l'effritement de l'URSS n'est pas inévitable. Bon nombre des mesures que l'on peut prendre entre-temps (dans le domaine de la limitation et de la réduction des armements, et sur les plans politique, diplomatique, économique et humain) peuvent aider à garantir que tout autre conflit au sein de l'Union soviétique sera contenu et localisé le plus possible. Les voisins occidentaux de l'URSS craignent plus particulièrement dans l'immédiat que le marasme économique et le droit récemment accordé d'émigrer provoquent des exodes massifs vers l'Ouest. Aucun pays ne peut accepter un nombre illimité d'immigrants, et d'autres pays européens se verront peut-être obligés de fermer leurs frontières en recourant à la force dans la mesure où ils le pourront. Seule l'instauration d'une meilleure qualité de vie en URSS même peut efficacement faire échec à cette «menace», et les étrangers sont certes limités quant à ce qu'ils peuvent faire à cet égard.

DES TENSIONS EST-OUEST AUX AFFRONTEMENTS NORD-SUD ?

L'éruption de la crise dans le golfe Persique, même avant que l'on eût déclaré la Guerre froide terminée, en a conduit certains à se demander si l'axe des conflits internationaux n'était pas en train de s'orienter selon la direction Nord-Sud depuis que l'apaisement des rivalités Est-Ouest a en quelque sorte fait disparaître la tension internationale au sens où on l'entendait jusqu'ici. La gamme de ceux qui spéculent sur l'émergence possible d'un tel affrontement mondial va des endurcis de droite qui, dans les pays occidentaux, ne peuvent s'imaginer un monde sans menace en devenir – et ils la trouvent facilement chez la majorité non blanche des démunis de la planète – jusqu'à ceux qui s'inquiètent de la misère affligeant les pays en développement et qui ne peuvent imaginer un monde pacifique tant qu'elle durera.

En fait, la mutation de l'aliénation du tiers-monde en un dangereux affrontement Nord-Sud risque de devenir réalité, et vite, à moins que les pays du «Nord» ne modifient fondamentalement leur mode de pensée et d'action face aux trois quarts de l'humanité vivant dans le «Sud». Du point de vue du tiers-monde, le programme d'action à adopter pour instaurer la sécurité est bien différent. Pour le peuple, il est axé sur la pauvreté, le sous-développement, la vulnérabilité environnementale et les structures sociales oppressives. Pour les États, les pressions intérieures et extérieures risquent constamment de tout faire éclater. Pour la collectivité mondiale, il se traduit par des risques menaçant la sécurité, tels que le terrorisme, le trafic de la drogue, les migrations de masse, les conflits environnementaux et aussi des guerres plus importantes et plus cruelles.

Faut-il rappeler qu'aux yeux de la plupart des peuples du monde, la Guerre froide n'a été qu'un autre chapitre dans l'histoire multiséculaire de l'hégémonie européenne, histoire qui a été empreinte d'arrogance. Cette épopée et cette lutte idéologique mondiale entre deux grands «empires européens» ont notamment eu pour effet de reléguer au second plan ou d'aspirer en leur sein bon nombre des conflits aux origines profondes qui mijotaient et éclataient souvent en Asie, en

Afrique et en Amérique latine. Plus de 20 millions de personnes sont mortes depuis 1945 dans toutes sortes de guerres; si une certaine paix a pu subsister dans l'hémisphère Nord en raison de la Guerre froide, celle-ci n'en a pas moins favorisé des conflits sanglants ailleurs dans le monde.

Nous faisons maintenant face à un paradoxe. Avec la fin de la Guerre froide, les grandes puissances ont cessé de s'ingérer et d'intervenir dans les conflits du tiers-monde; ces deux comportements ont souvent envenimé les choses, mais maintenant que ces puissances se sont retirées, d'autres parties en profiteront peut-être pour s'affirmer et s'imposer.

L'invasion du Koweït : le nouvel ordre mondial mis à l'épreuve

On s'interrogera longtemps pour savoir si Saddam Hussein a attaqué le Koweït après avoir effectivement calculé que, dans le sillage de la Guerre froide, il avait une nouvelle occasion de réaliser ses desseins; si tel est le cas, il semble avoir commis une bévue monumentale. C'était la première fois, depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest, que la détermination des pays souscrivant au nouvel ordre mondial était mise à l'épreuve. Quelles que soient les normes historiques employées, la collectivité internationale a réagi avec une résolution et une adresse remarquables. Le dossier koweïtien, soulignons-le, représente un cas-test non seulement pour le Moyen-Orient, mais aussi pour les conflits sévissant partout ailleurs sur la planète et pour les relations qu'établiront entre eux dans l'avenir certains des «anciens» antagonistes de la Guerre froide.

D'aucuns font valoir que l'invasion du Koweït ne teste en rien l'ordre mondial, et il convient d'examiner leurs arguments, car ils dépassent le débat actuel et concernent certaines attitudes fondamentales à l'égard des normes internationales et de l'ordre lui-même.

Certains soutiennent que la collectivité internationale a réagi de cette façon à l'agression irakienne à cause du pétrole, et non de l'ordre mondial, et qu'elle ne peut espérer assister à une même manifestation de constance et de logique dans d'autres crises où les intérêts directs des pays riches et puissants ne seront pas directement menacés. En adoptant ce point de vue cynique, bon nombre des «idéalistes» d'hier deviennent les «réalistes» d'aujourd'hui, en matière de relations internationales. Le temps leur donnera peut-être raison, et ils contribueront peut-être à la réalisation de leur propre prophétie. «Moi, c'est non, je n'irai pas mourir pour Texaco!» Voilà un slogan populaire

percutant, mais il embrouille le débat beaucoup plus qu'il ne le clarifie. Drôle de volte-face du raisonnement, quand on donne à entendre que, parce que cette crise survient dans une région stratégique et qu'elle semble menacer la jugulaire énergétique du monde industrialisé et des pays en développement, elle ne compte pas, pour ainsi dire, comme test de la solidité de l'ordre international, ou qu'elle a à cet égard moins de valeur.

Un argument connexe avancé par ceux niant que le monde voit dans l'agression irakienne un cas-test s'exprime dans l'affirmation voulant que l'on applique deux mesures. Il est certain que la communauté internationale n'a pas réagi de la même manière dans le passé, bien qu'il convienne ici de rappeler le caractère très particulier de l'agression dont le Koweit a été victime : une attaque non provoquée et préméditée, purement et simplement, suivie d'une annexion. L'Irak n'a fait et n'aurait pu faire valoir aucun argument défensif, et il ne pouvait non plus invoquer une intervention provisoire pour rétablir l'ordre ou protéger des citoyens étrangers. Bagdad a dit vouloir unir un pays divisé; c'était un motif bien faible, formulé tardivement. À bien des égards, donc, cette agression tombe dans une catégorie à part. L'histoire récente offre très peu de cas analogues, même si certains soutiendront que les annexions du Tibet et du Timor oriental en feraient partie.

Même si cette agression n'entrait pas dans une catégorie distincte, dire que, parce que le monde n'a pas appliqué des normes semblables d'ordre international dans le passé, le dossier koweitien ne doit pas être érigé en cas-test, c'est sûrement s'interdire à tout jamais de faire des progrès. L'enterrement de la Guerre froide a mis fin à une situation où la collectivité internationale et l'ONU étaient polarisées et paralysées, et il a de ce fait ouvert de nouveaux horizons; en vertu de cette évolution, de nouvelles responsabilités incombent désormais aux nations. Une autre épreuve surviendra tôt ou tard, et ce sera sans doute dans une région qui ne présente pas autant d'importance économique ou stratégique aux yeux des grandes puissances. Si le nouveau consensus mondial et les nouveaux mécanismes internationaux de sécurité n'agissent alors pas avec autant de vigueur et d'équité, les cyniques auront eu gain de cause et, ce qui importe plus encore, le monde aura fait un énorme bond en arrière.

Le troisième argument de ceux selon qui la question irako-koweitienne ne sert pas à titrer l'ordre international repose sur la notion qu'il ne s'agit pas là d'une réaction multilatérale, mais bien unilatérale; en fait, selon eux, ce sont les États-Unis, et non l'ONU, qui ont pris des mesures. Il est effectivement malheureux que cette épreuve soit

survenue trop tôt après la Guerre froide, trop tôt en fait pour qu'un nouveau modus operandi ait pu être dûment mis en place; l'histoire montre souvent, cependant, qu'il n'y a pas de progrès sans crises. Celle du Golfe étant survenue si tôt, les États-Unis étaient la seule puissance prête et disposée à intervenir rapidement et avec force, et capable de ce faire, pour garantir qu'il n'y aurait pas d'autre agression et attester que la communauté internationale s'opposerait fermement à toute agression militaire. De nombreux critiques ont cité l'histoire des interventions unilatérales américaines pour dénoncer le comportement des États-Unis dans l'affaire irako-koweïtienne, mais ils ont omis de reconnaître les différences fondamentales relatives aux intérêts multilatéraux en jeu et à la démarche multilatérale adoptée par Washington.

Le mandat et la procédure de l'ONU

Dans un contexte voisin, d'aucuns ont exprimé inquiétude et confusion face au mandat de l'ONU et à la procédure que celle-ci a adoptée pour façonner sa réaction, et l'on a fait valoir que cette dernière ne correspond ni à la lettre, ni à l'esprit du mandat confié à l'Organisation. À cet égard, il suffit aux critiques de lire la Charte pour constater que, dans le cas en question, elle a été respectée plus en détail et plus fidèlement que jamais auparavant, relativement au maintien de la paix et de la sécurité, rôle qui fonde toute la structure de l'ONU. Comme Alan James le faisait observer dans son analyse en 1987,

> «de toute évidence, les fondateurs de la nouvelle Organisation ne souhaitaient pas qu'elle manquât de mordant. En effet, n'avait-on pas estimé qu'une des principales lacunes de l'instance antérieure, la Société des Nations, tenait au fait que celle-ci ne disposait d'aucun moyen pour faire appliquer et respecter ses décisions.»[1]

Cependant, au moment d'«épousseter» la Charte après quarante-cinq ans et d'essayer d'en appliquer les principes, nous découvrons que les États membres n'ont pas achevé l'édification du système; même s'ils l'avaient fait, la mise en œuvre d'un tel régime n'est pas chose facile, et il n'existe aucune garantie de succès. La gamme graduelle de sanctions, dont la Charte prévoit l'application pour faire échec aux agresseurs et les faire reculer (soulignons ici que le recours à la force militaire représente l'ultime mesure dans cette gamme de sanctions), ne constitue pas une formule aux effets prévisibles ou automatiques pour amener les chefs de gouvernement ou les États à modifier leur comportement comme on le souhaite.

L'à-propos de recourir à la sanction finale, soit «d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et la sécurité internationales», comme le précise l'article 42, est certes beaucoup moins évident, du fait que l'on n'a pris aucune mesure pour appliquer les articles 43 à 46 (conclure des ententes préalables pour mettre à la disposition du Conseil des forces en état d'alerte et d'autres formes d'assistance), ou l'article 47 (prévoir la mise sur pied du Comité d'état-major pour aider le Conseil à planifier et exécuter des opérations militaires). Dans son observation sur le fait que l'ONU ait omis de se préparer à appliquer l'article 42, notamment en ne prenant aucune disposition préalable pour mettre des forces en état d'alerte, James avertissait à bon droit l'Organisation que des crises telles que celle du Golfe risquaient de survenir :

> «De toute évidence, l'absence de telles dispositions ne tuerait pas l'espoir que les Nations Unies puissent prendre des mesures énergiques en faveur de la paix, car les États membres auraient toujours la possibilité de fournir des forces volontairement et en fonction des circonstances. Mais pour ériger un système ordonné et bien structuré, auquel la communauté des nations pourrait recourir rapidement et efficacement pour faire face à toute situation d'urgence grave, il serait évidemment souhaitable que les Nations Unies sachent d'avance sur quelles forces compter.»[4]

Une fois amorcé le processus défini dans la Charte (et il l'a été le 2 août 1990), on est honnêtement justifié de s'interroger sur la façon dont on appliquera les mesures, sur la manière d'en évaluer l'incidence, et sur le moment où il conviendra de les intensifier. Lorsque vient le moment de prendre les décisions, il est normal, tant en vertu de la Charte que des faits, que les membres permanents du Conseil de sécurité et les pays fournissant surtout les forces dominent le débat.

Dans le cas actuel, il incombera aux États-Unis et à l'Arabie saoudite de prendre les décisions critiques intéressant le recours à la force, car la structure plus collégiale que serait le Comité d'état-major n'est pas en place, et ce sont ces deux pays qui portent principalement le fardeau. Pareil processus décisionnel est loin d'être idéal. Les États-Unis ne sont pas plus disposés ou aptes à jouer à long terme le rôle de gendarme du monde (même si l'on pouvait convaincre d'autres pays de participer au financement) que le reste du monde ne souhaite voir un seul État assumer ce rôle. Il y aura lieu de s'interroger sur les démarches des Américains et des Saoudiens mais il est

vital que le gouvernement du Canada (et tous les Canadiens et Canadiennes soucieux d'assurer le succès de l'ONU) sanctionne sans équivoque toute la stratégie du Conseil de sécurité et ses résolutions qui ont force de loi.

Le moment est venu pour la collectivité internationale d'appliquer plus systématiquement le «principe fonctionnel de représentation», que le Canada a formulé et selon lequel l'influence des États sur les décisions doit être proportionnelle à leurs efforts et à leurs enjeux dans les domaines en question. On en déduit que le soin de jouer effectivement le rôle de policier ne serait plus jamais de nouveau laissé automatiquement à une seule puissance, et que l'on pourrait dès lors élargir le processus décisionnel et encourager un partage du fardeau. Il convient de signaler ici que le «principe fonctionnel», bien qu'il eût surtout pour objet la gestion du monde de l'après-guerre, avait été formulé en raison de la conduite parfois houleuse de l'effort de guerre même. En fait, c'est dans une note de service adressée au sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le 20 janvier 1942, que ce principe fut pour la première fois énoncé clairement, sous la plume de Hume Wrong :

> «Le principe... selon lequel chaque membre de la Grande Alliance devrait avoir, au sujet de la conduite de la guerre, un droit de parole proportionnel à sa contribution à l'effort de guerre commun. Il en découle que l'influence des divers pays serait plus grande dans les dossiers qui les concerneraient le plus directement.»[1]

Il faut par ailleurs reconnaître avec beaucoup plus de réalisme qu'une fois l'agresseur identifié et après avoir invoqué la gamme graduelle des mesures citée au Chapitre VII, l'ONU n'a plus statut d'arbitre : elle devient l'adversaire de l'agresseur et risque d'en devenir l'ennemi militaire. Si le pays dénoncé refuse de se plier aux exigences et aux pressions modérées de la communauté internationale, ce statut d'adversaire s'accentuera et comportera de plus grands dangers. L'ONU souffre d'un désavantage tactique, car elle doit débattre, planifier et mettre en oeuvre ses mesures au vu et au su du monde entier; cela risque de se transformer en désavantage critique si toutes les autres sanctions échouent et s'il faut recourir à la force armée. Le débat porte rarement sur ce problème opérationnel, mais c'est là une question grave que la communauté des nations doit examiner et résoudre. Jusqu'ici, l'ONU a géré la crise actuelle en respectant bien davantage les principes du multilatéralisme qu'elle ne l'avait fait dans des dossiers semblables en Corée, mais de sérieuses difficultés subsistent encore.

Même alors que le monde fait de son mieux pour affronter la crise actuelle et l'épreuve qu'elle représente, il faut sans tarder renforcer de façon durable l'«appareil» international, de manière à être prêt la prochaine fois. Le consensus extraordinaire qui existe entre les grandes puissances, voire entre la grande majorité des pays du monde, offre pour cela une occasion rêvée.

Certains analystes font valoir qu'en fait, il ne serait pas indiqué, aujourd'hui ou à une date ultérieure quelconque, d'essayer d'appliquer les mesures provisoires décrites dans les articles 43 à 47 du Chapitre VII de la Charte. Selon eux, les membres permanents n'en arriveront à peu près jamais au consensus nécessaire pour que le système puisse fonctionner exactement comme le prévoit la Charte. Par conséquent, en déployant de grands efforts à ce stade-ci pour le mettre en place, on risquerait de susciter des attentes excessives et de provoquer d'autres différends graves au sujet de son emploi, car rien ne garantit que les grandes puissances marcheront toujours la main dans la main. À condition qu'existent une volonté et une compétence politiques suffisantes, poursuivent les mêmes analystes, on peut trouver, ailleurs dans la Charte, l'autorité constitutionnelle voulue pour agir, et il est possible d'improviser des arrangements spéciaux qui offriront la souplesse d'action nécessaire dans bien des cas.

Le point de vue opposé veut que, même s'il n'y aura effectivement que très peu de violations de la paix ou de menaces contre elle susceptibles de justifier à bon droit la mise en branle de tout l'appareil susmentionné, son existence permanente ne mettrait aucunement en péril les autres instruments dont dispose la collectivité internationale. Cet appareil permanent garantirait cependant que de nombreux pays assumeraient la responsabilité de n'importe quelle des mesures de maintien de l'ordre qui pourraient être prises en vertu du Chapitre VII, et son existence aurait sans doute un salutaire effet de «dissuasion». Il est également possible qu'il favorise le «renforcement de la confiance» et un bon «état de préparation», car il supposerait des rapports étroits et réguliers entre les chefs militaires supérieurs des membres permanents et d'autres encore.

Mais prenons garde de ne pas surcharger le régime multilatéral d'édification du nouvel ordre mondial, à peine né; il importe de nourrir des attentes modérées et réalistes quant au nombre de conflits que la collectivité mondiale et les fragiles institutions internationales peuvent régler.

Dans la grande majorité des cas, on continuera de se demander à juste titre si une véritable agression a bel et bien eu lieu et à qui il faut en attribuer la responsabilité. En pareilles circonstances, les nations interviendront d'une manière traditionnelle, par exemple en cherchant à instaurer un cessez-le-feu, en offrant de bons offices, des services de médiation, ou, options moins probables, un arbitrage ou des contingents pour surveiller les trêves et maintenir la paix.

Reste la question fondamentale de savoir si certains conflits s'avéreront tout simplement trop grands ou explosifs pour que le Conseil du sécurité y puisse quoi que ce soit. Par exemple, un conflit militaire d'envergure en Asie du Sud, qui a paru imminent à diverses reprises dans le passé récent, notamment entre l'Inde et le Pakistan, présenterait une situation où l'application des mesures prévues au Chapitre VII ferait grandement problème.^

Plus pertinemment encore, nous devons maintenant repenser l'emploi du veto par les membres permanents, voire remettre en question l'existence continue de ce dernier. Pour réfuter dans l'avenir l'accusation voulant que l'ONU applique deux poids et deux mesures, et pour renforcer l'ordre international au lieu de le miner moralement, les cinq membres permanents devront maintenant veiller à ne plus jamais recourir au veto avec la désinvolture morale ayant caractérisé ce geste dans le passé. Afin de garantir désormais une raison d'être légitime au veto ou à la menace de l'employer, il leur faudra cesser de s'en servir tout simplement pour éviter de l'embarras politique à l'un d'eux, à ses alliés ou à ses clients, ou pour masquer les transgressions flagrantes commises par ces intervenants. Il importera aussi d'éviter d'en provoquer l'exercice à des fins de propagande pure et simple, comme on l'a trop souvent fait dans le passé.

À l'origine, deux motifs fondamentaux ont amené les nations fondatrices à intégrer le veto à la Charte. En premier lieu, basant carrément leur raisonnement sur la hiérarchie, elles ont supposé que les grandes puissances conserveraient des prérogatives et des responsabilités spéciales dans le fonctionnement des systèmes internationaux. On s'est demandé, et l'on continue de le faire, si pareille logique est légitime et sans issue et si les membres permanents ont assumé leurs responsabilités proportionnellement à leurs prérogatives particulières. En outre, à supposer que l'on accepte la légitimité d'une structure hiérarchique, on s'interroge sérieusement quant à savoir à quelles puissances il conviendrait maintenant d'accorder un tel statut spécial et en vertu de quels critères. À l'origine, un vague agencement de puissance

(militaire, surtout) et de prestige et un certain souci d'assurer la représentation géographique fondaient l'équation, compte étant tenu des réalités du monde de 1945. Vu la conjoncture de 1990, une liste quelque peu différente de pays paraît certes nécessaire, et le seul motif pouvant justifier le maintien de la liste actuelle veut qu'en rouvrant cette boîte de Pandore, on risquerait d'engendrer le chaos.

Le deuxième, et sans doute le plus important, motif qui justifiait le veto tenait à la conviction qu'étant donné la fragilité et le caractère contestable des normes d'ordre international, il fallait une «soupape de sûreté» pour éviter au Conseil de sécurité l'obligation de sévir contre une des grandes puissances militaires, ce qui aurait pu entraîner l'effondrement du système de l'ONU même, voire provoquer une autre guerre mondiale. Pendant la Guerre froide, il y eut diverses occasions où cette soupape de sûreté a effectivement valu son pesant d'or et permis d'éviter une rupture définitive avec une grande puissance et de conserver à tout le moins un certain degré de dialogue et de négociation. Il convient de se demander sérieusement si, avec la fin de la Guerre froide et l'avènement d'une harmonie sans précédent entre les grandes puissances, il n'y aurait pas lieu d'abandonner ou de modifier cette fameuse «soupape» qu'est le veto. Si celui-ci demeure, il importera certainement que les membres permanents déclarent et démontrent leur détermination à appliquer des normes beaucoup plus rigoureuses de retenue et de logique relativement à son emploi dans l'avenir.

Les mécanismes régionaux et la conjoncture moyen-orientale

Afin d'éviter de surcharger le système onusien de sécurité, encore fragile, il conviendrait entre autres, là où ce serait possible, de mettre à contribution les institutions et mécanismes régionaux de sécurité qui, dans leurs meilleurs moments, ont toujours été perçus comme étant des éléments de la progression vers l'instauration d'un ordre mondial. Le Chapitre VIII de la Charte leur reconnaît explicitement ce rôle. En outre, une occasion extraordinaire se présente sans doute aujourd'hui de renforcer ces structures régionales, là où elles existent, ou de créer des systèmes semblables, là où il n'y en a pas encore. La meilleure démarche consisterait sans doute à adapter le processus qui a contribué à mettre un terme à la Guerre froide en Europe et à en étendre l'utilisation à d'autres régions où des conflits font rage ou risquent d'éclater. À cet égard, par exemple, les idées que M. Joe Clark, ministre canadien des Affaires extérieures, a formulées sur la création d'un forum du Pacifique Nord pour la sécurité et la coopération, et des propositions

similaires faites par les Australiens et d'autres offrent beaucoup d'intérêt quant au cheminement à faire pour étudier et régler l'ensemble des problèmes de sécurité d'une autre région.

Une grande perspicacité est évidemment essentielle à quiconque veut essayer de transposer un modèle d'une région du monde à une autre, mais la spectaculaire réussite du processus d'Helsinki, qui a aidé les deux blocs à désamorcer l'affrontement le plus gigantesque de l'histoire, doit certainement susciter de l'intérêt et une réceptivité face aux techniques employées dans ce contexte qui pourraient s'avérer pertinentes ailleurs. Certaines évaluations préliminaires récentes faites en Afrique australe donnent à penser qu'avec toutes les transformations fondamentales amorcées là-bas, la fin des interventions typiques de la Guerre froide et le début de la fin de l'*apartheid* et des rapports qu'il a engendrés entre l'Afrique du Sud et ses voisins, il existe de bonnes chances pour qu'un cadre de travail, un forum et, en définitive, un régime de sécurité et de coopération, voient le jour dans cette région. On pourrait aussi intégrer diverses autres leçons aux processus de paix qui se poursuivent en Amérique centrale.

Parallèlement, le monde aurait avantage à regarder ailleurs pour trouver d'autres «épisodes heureux» et des leçons utiles. Rappelons ici qu'il y a dix ou quinze ans, la région «ABC», constituée de l'Argentine, du Brésil et du Chili, figurait parmi les points chauds potentiels du globe; invariablement, on la désignait comme une région de tensions graves, de rivalité militaire et politique, et de conflits en puissance. Pour toute une série fascinante de raisons, cette région est disparue de la liste critique : une nouvelle forme de stabilité s'y est implantée. Peu importe que celle-ci soit permanente ou non, il convient d'analyser ces raisons pour voir si le cheminement suivi pourrait être adapté et appliqué ailleurs.

Il n'y a même pas lieu de désespérer d'en arriver à de nouveaux arrangements de sécurité en Asie du Sud ou au Moyen-Orient, vu le nouveau climat mondial. Même si les enjeux sont grands et la conjoncture, volatile, la fin de l'affrontement entre les superpuissances fait tomber bien des barrières et désarme énormément quiconque cherche à retarder les choses.

Les pays du Sud de l'Asie ont eux-mêmes amorcé un grand mouvement vers la coopération en 1985 et, en dépit de toutes les pressions s'étant exercé sur lui, le réseau de l'Association sud-asiatique de coopération (ASACR) demeure une source d'espoir qu'il est possible de renforcer.

Au Moyen-Orient, si la coalition internationale réussit à conserver adroitement l'initiative (avec une action vigoureuse de la part des pays auxquels les intérêts et les préoccupations d'Israël en matière de sécurité tiennent à coeur), le monde pourrait même assister à l'aube d'une nouvelle ère de sécurité et de coopération, surtout s'il règle la situation actuelle dans le golfe Persique. Il est vital d'empêcher Saddam Hussein de voiler son agression ou d'affaiblir la réaction internationale à cette dernière en essayant d'établir des «liens» là où il n'en existe aucun (la question palestinienne n'avait strictement rien à voir avec son invasion ni avec l'annexion de son voisin arabe). De plus, il compte parmi les dirigeants les moins aptes de toute la planète à promouvoir avec succès le règlement intégral des problèmes du Moyen-Orient.

Cependant, la crise du Golfe met effectivement des «liens» en lumière, et l'on ne peut désormais plus y passer outre. Saddam Hussein s'est effectivement attiré des appuis dangereux quand il a invoqué à tort la question israélo-palestienne, dans un effort tarabiscoté pour justifier son agression. Pire encore, il y a «lien» quand, désespérément encerclé comme il l'est, il fait planer sans relâche et d'un ton menaçant sur tous les efforts déployés pour régler le conflit l'option qui consisterait pour lui à provoquer un conflit direct avec Israël, ce qui serait catastrophique pour tous. Enfin, il y a eu, dès le début, lien politique et moral implicite aux yeux de tous ceux qui accusaient la collectivité internationale d'appliquer des normes ambivalentes.

Fait regrettable, le gouvernement israélien lui-même a maintenant rendu ce lien explicite. Israël compte depuis longtemps sur le veto d'une petite minorité de pays membres de l'ONU et du Conseil de sécurité pour faire valoir la distinction entre ses actions et le genre de mesures qui, comme celles prises par l'Irak, ont aujourd'hui suscité une condamnation quasi universelle et l'adoption par l'ONU de sanctions obligatoires. Le Conseil de sécurité a, en 1967, 1970 et 1980, dénoncé l'occupation continue, puis la colonisation de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et de Jérusalem-Est par Israël. En d'autres termes, cette occupation illégale figure encore à son ordre du jour (tout comme les dossiers du Timor oriental, de Chypre et du Tibet, à celui de l'Assemblée générale). Certains États ont accepté une partie du délai, conscients qu'ils étaient aussi des préoccupations manifestement légitimes d'Israël en matière de sécurité, dont le besoin de se doter de frontières défendables (besoin que le Conseil de sécurité a reconnu lui aussi), en attendant la mise en oeuvre de résolutions plus exhaustives sur la justice et la stabilité dans toute la région.

Cependant, quand au coeur de cette première grande crise d'après la Guerre froide, au moment où de lourdes sanctions sont imposées à l'un de ses adversaires ailleurs dans la région, le gouvernement israélien refuse de collaborer avec le Conseil de sécurité au sujet d'une nouvelle résolution intéressant l'enquête sur l'affaire de l'esplanade des Mosquées, et que le premier ministre Shamir, le 18 novembre 1990, exprime délibérément l'intention du gouvernement de passer outre à une série de résolutions existantes et de rendre l'occupation permanente et définitive grâce à une colonisation massive par des immigrants, son pays lui-même ouvre grande la porte à quiconque veut établir encore plus de rapports entre les situations.

Légalement et logiquement, le Conseil de sécurité et la collectivité internationale sont cependant justifiés d'accorder la priorité à l'agression irakienne et aux mesures à prendre pour y mettre fin, et de s'opposer à ceux voulant rendre le règlement de ce problème conditionnel à celui d'autres questions non connexes dans la région. Toutefois, des points de vue moral, politique et juridique, la communauté des nations, et l'Occident en particulier, n'a désormais plus le choix : elle doit clairement faire savoir qu'une fois la crise du Golfe maîtrisée, le Conseil de sécurité se penchera sérieusement sur ses autres résolutions intéressant le pyogène conflit arabo-israélien et la situation des Palestiniens. Le gouvernement canadien, parmi de nombreux autres, favorise la convocation d'une conférence internationale sur ce dossier, et la démarche générale préconisée par le président Mitterand en septembre mérite ici d'être soulignée. Dans le cadre d'une telle conférence ou ailleurs, le Canada demeurera l'un des plus solides défenseurs des droits et des intérêts légitimes d'Israël en matière de sécurité, tout comme les États-Unis et d'autres pays occidentaux ayant les moyens de garantir des arrangements sûrs. Cependant, tous ces amis fidèles d'Israël sont de plus en plus convaincus que le renforcement de l'ordre international, lequel est appliqué et mis à l'épreuve dans le Golfe, demeure aussi la seule garantie durable de la sécurité dans la région et le monde, et qu'il n'est pas possible d'en appliquer les normes sélectivement ou d'y passer outre selon les circonstances.

L'ORDRE INTERNATIONAL, L'ORDRE MONDIAL ET L'ORDRE HUMAIN

Cet examen des problèmes de sécurité existant en dehors du contexte Est-Ouest ne met pas seulement en lumière les perspectives de renforcement de l'ordre international en cette nouvelle ère, mais aussi les graves risques de bouleversements explosifs si les pays les mieux placés dans l'ordre existant manquent de profiter des nouvelles occasions pour en accroître la légitimité et en renforcer les appuis. La Guerre froide a sans doute servi de motif, ou d'excuse, à tous ceux qui ont relativement négligé toute une panoplie de questions mondiales brûlantes, mais le Nord dans son ensemble, c'est-à-dire l'Est et l'Ouest, risque désormais de voir toute une série de conflits et d'aliénations de nature économique, religieuse, culturelle, politique et environnementale fusionner en un affrontement Nord-Sud. La démarche de Saddam Hussein, qui cherche à s'approprier exclusivement les causes de l'aliénation arabe, de l'aliénation islamique et de l'alinénation du tiers-monde, donne en quelque sorte une idée de ce qui pourrait arriver. Certains dirigeants courageux et habiles, ailleurs dans le monde arabe et dans les pays en développement en général, ont résisté au chef irakien et ont refusé de le laisser s'emparer de la teneur légitime de ces causes. Mais ces dernières sont réelles, et pressantes.

À l'époque des communications planétaires, il n'est plus possible de camoufler le fossé séparément un quart merveilleusement privilégié de l'humanité et les trois autres quarts, démunis à l'extrême. Avec la fin de la Guerre froide disparaît la dernière des grandes excuses invoquées pour justifier l'indifférence et la négligence; les valeurs humaines universelles, dont l'Occident se fait depuis longtemps le champion, seront de nouveau remises en question s'il s'avère qu'en fait elles ne profitent pas vraiment à tous les êtres humains. Il reste relativement peu de temps au système international actuel pour commencer à se pencher sérieusement sur ces questions et pour être perçu comme faisant des efforts en ce sens. Si le Nord continue à négliger ces questions, la majeure partie de l'humanité en déduira que l'ordre existant ne sert qu'à protéger le statu quo; les conséquences pourraient être cataclysmiques.

Jusqu'ici, nous avons surtout parlé de questions relatives à l'*ordre international* – la gestion des relations et des conflits entre États et dans le contexte des règles du droit international et des Nations Unies. Ces règles supposent la prépondérance de la souveraineté et de l'indépendance des États. En dernière analyse, elles sont axées sur la paix et la sécurité, mais même vues sous cet angle, elles prennent relativement peu en compte la propagation d'autres rapports, valeurs, luttes et intérêts disparates qui transcendent aujourd'hui les frontières et constituent l'ordre *mondial* et l'ordre *humain* (certains diront le désordre).

Ce n'est pas par hasard que ce premier grand test des règles de l'ONU concernant la paix et la sécurité internationales survienne à une époque de communications planétaires et d'interdépendance croissante. Ce pourrait être une bénédiction aussi bien qu'une malédiction.

Comme nous le donnions à entendre plus haut, cette tension (et parfois, cette confusion) entre les conceptions et les idéaux de l'ordre international, de l'ordre mondial et de l'ordre humain est loin d'être nouvelle. En 1977, l'éminent universitaire australien Hedley Bull, s'inspirant d'un canevas construit par Martin Wight, faisait l'observation suivante :

> «Tout au long de l'histoire du système des États modernes, il y a eu trois écoles de pensée différentes : la tradition "hobbésienne", ou réaliste, suivant laquelle la politique internationale s'assimile à un état de guerre; la tradition "kantienne", ou universaliste, qui voit à l'oeuvre au sein de la politique internationale une communauté humaine en devenir; et la tradition "grotienne", ou internationaliste, selon laquelle la politique internationale s'accomplit au coeur d'une société internationale (ou d'une société d'États).»[7]

M. Bull analyse avec brio les nombreuses variantes et combinaisons de ces trois grandes orientations, ainsi que leurs apogées et leurs périgées au cours des décennies et des siècles. Dans bon nombre des autres ouvrages portant sur les relations internationales, les auteurs ont également cherché à analyser, adopter ou appliquer des versions de ces philosophies.

Une des notions les plus intéressantes à acquérir en reprenant cette analyse maintenant consiste à reconnaître que la Guerre froide avait ses racines dans l'une de ces grandes conceptions et que sa fin pourrait entraîner le renversement de certaines de nos hypothèses les plus fondamentales au sujet des buts de la société internationale et des moyens dont elle dispose pour les atteindre. L'amoralité «hobbésienne» est

demeurée un trait de la vie internationale, et les règles «grotiennes» visant les relations entre États ont subsisté et permis la coexistence et la coopération, mais ce sont des visions universalistes contradictoires de ce que devait être la communauté humaine idéale qui ont orienté et nourri le communisme et l'anti-communisme.

La lutte est terminée, et la Charte de Paris signée par les hommes politiques qui participaient au sommet de la CSCE atteste on ne peut plus clairement que la vision anti-communiste de la communauté humaine l'a emporté dans l'ensemble de l'Europe. Des États ouverts, pluralistes et démocratiques, garantissant les droits de la personne et la croissance des économies de marché, voilà désormais la seule norme acceptée.

La question plus profonde consiste à savoir ce que ce changement dramatique peut bien signifier quant à la conception et à la conduite des relations tant à l'intérieur de cette «collectivité» élargie d'États européens et nord-américains qu'entre eux et tous les autres n'appartenant pas à la «maison européenne commune». L'Europe et l'Amérique du Nord, et les autres pays éloignés géographiquement mais partageant une pensée politique semblable, découvriront-ils que la disparition de leur adversaire communiste commun ne leur permet que davantage de poursuivre leurs intérêts divergents, suivant une ligne directrice hobbésienne modifiée, et avec seulement quelques restrictions grotiennes ? La précarité du GATT ainsi que de la prospérité et de l'ordre commercial ouvert qui en dépendent rend cette éventualité très probable.

Cette communauté d'États, tout en nourrissant et en approfondissant ses valeurs universalistes désormais partagées par ses membres, percevra-t-elle son rôle comme étant essentiellement messianique et cherchera-t-elle activement, dès lors, à répandre ses valeurs dans le reste du monde ? Ou se contentera-t-elle tout simplement de coexister et de coopérer avec d'autres, suivant un régime grotien, à moins de se sentir menacée ? Est-il inévitable, d'un autre côté, qu'une telle coexistence finisse par échouer à cause de l'intolérance manifestée par l'un ou par l'autre, ou parce que les États «non européens» pourraient en venir à percevoir les règles grotiennes elles-mêmes comme étant étrangères, imposées et, par conséquent, illégitimes ?

Au pire, on peut craindre que les membres de cette communauté européenne élargie (qui comprendrait peut-être aussi le Japon et quelques autres pays) en viennent à bien des égards à se percevoir (ou à être perçus) comme le faisait la société chrétienne internationale – la

Chrétienté – des XV^e^, XVI^e^ et XVII^e^ siècles : un cercle fermé de membres menant leurs relations mutuelles selon des règles plus strictes que les préceptes plus vagues du droit naturel, qui dominaient leurs relations avec les autres.' On a véritablement le frisson en imaginant ce qui arriverait si, à une époque de communications planétaires, une telle société internationale stratifiée aux points de vue philosophique, économique et racial s'implantait dans un monde fort disparate, où l'interdépendance grandit sans cesse et où des menaces toujours plus nombreuses pèsent sur la sécurité.

Ce n'est pas là un scénario inéluctable, mais pour l'éviter, il faudra des stratégies beaucoup plus cohérentes et profondes que celles ayant été appliquées jusqu'ici. On peut soutenir que certaines des valeurs fondamentales qui l'ont finalement emporté dans la rivalité Est-Ouest ont aussi, pour diverses raisons, été très largement reçues dans le reste du monde. À bien des égards, cependant, la vulnérabilité morale et politique des normes occidentales d'ordre, face à ceux qui accusent l'Ouest d'appliquer deux mesures, est beaucoup plus grande dans d'autres secteurs de l'ordre mondial que dans celui du maintien de la paix et de la sécurité. Le talon d'Achille occidental est par ailleurs exposé aux préoccupations dominantes des États «non européens» et de leurs peuples. L'héritage persistant du colonialisme, l'incohérence et le caractère discriminatoire manifestes des règles actuelles de négociation, et la froide inégalité des conditions de vie et des perspectives d'épanouissement sur la Terre amènent souvent les peuples démunis à résumer les réalités complexes des relations Nord-Sud en un cri souvent simplifié mais puissant dénonçant l'injustice systématique.

Il est difficile d'envisager, par exemple, comment une politique commerciale libérale, ou la foi en l'interdépendance, pourrait perdurer indéfiniment si, d'un autre côté, on pratique dans les marchés occidentaux une politique discriminatoire excluant les produits du tiers-monde ou en restreignant la vente. Quelles chances les fragiles régimes démocratiques ont-ils de survivre, et les droits de la personne d'être respectés, dans des sociétés qui sont incapables de répondre aux besoins élémentaires de leurs citoyens, encore moins aux attentes grandissantes de ces derniers indirectement exposés à l'affluence du Nord ? Comment peut-on espérer mobiliser tous les peuples de la Terre pour oeuvrer de toute urgence à des tâches communes telles que la préservation de l'environnement et des systèmes vitaux essentiels, quand la minorité, qui a jusqu'ici contribué le plus aux problèmes existants, monopolise les moyens qui permettraient de les résoudre (citons

ici les fonds et les technologies écosympathiques) et jette de l'huile sur le feu en exigeant le lourd remboursement de mauvais prêts que n'importe quelle économie créancière, appliquant les bons principes du capitalisme, aurait depuis longtemps passé au compte des profits et pertes. Il faut aussi rappeler que l'augmentation des prix du pétrole, par suite de la crise du Golfe, touche d'une façon disproportionnée les économies déjà fragiles du Sud.

Même un commentateur aussi éclairé que Claude Julien (*Le Monde diplomatique*) en est venu, à cause de la répartition inégale du pouvoir entre le Nord et le Sud et des conditions inéquitables de l'ordre humain dans les deux hémisphères, à mettre en doute la légitimité profonde de l'effort déployé actuellement dans le golfe Persique pour maintenir et renforcer l'ordre international. Tout en reconnaissant qu'à la faveur de cette réaction, la collectivité des nations pourrait jeter les bases d'un meilleur ordre militaire, lequel limiterait les risques de conflit armé, il craint que la démarche finisse par ne plus protéger que le «désordre établi sur la planète», au niveau humain. Sera-ce là une autre norme ambivalente qui minera les arguments moraux de la nouvelle campagne en faveur d'un ordre nouveau ?

Il semble clair qu'il est possible, et urgent, de susciter une confiance universelle en quelques-unes des valeurs de l'ordre mondial qui ont, de peine et de misère, réussi à germer bien au-delà de la communauté «européenne» des États. Il en coûtera quelque chose à l'Ouest pour faire valoir la logique de ces valeurs, mais il y a encore un long et difficile chemin à parcourir pour doter l'ordre mondial d'un code approprié de valeurs et de pratiques. Même si des mesures rectificatrices immédiates et radicales contribuaient à rétablir l'équilibre entre les États et les peuples pour ce qui est des responsabilités et des perspectives d'épanouissement, il faudrait de nombreuses années pour résoudre les pires problèmes et garantir des résultats plus équitables : un cheminement progressif est inéluctable. Il est difficile de concevoir comment un renversement révolutionnaire international des structures existantes, ou un programme interventionniste aussi abstrait que le Nouvel ordre économique mondial préconisé dans les années 1970, pourrait se produire, ou améliorer les perspectives d'avancement s'il se concrétisait effectivement. En cheminant vers l'adoption de normes acceptées et acceptables d'ordre mondial, il sera malgré tout essentiel de conserver quelques règles grotiennes reçues, pour établir des relations prévisibles et civiles entre États, à moins que le monde Nord-Sud ne revienne à des normes hobbésiennes, à l'ère de l'arme nucléaire et d'autres engins de destruction massive.

LES MÉCANISMES DE LA GUERRE ET LES MÉCANISMES DE L'ORDRE

Même à un moment où ce monde nouveau essaie d'assimiler la philosophie de l'ordre international et mondial, nous sommes obligés de réévaluer et de réusiner tous les mécanismes à employer pour gérer et promouvoir des relations acceptables. Pour que le monde réussisse à opérer les autres changements pénétrants et fondamentaux qui garantiront un ordre mondial viable, il lui faudra, en un premier temps et une fois pour toutes, se pencher sérieusement sur la prolifération des armements, le trafic des armes, les courses aux armements et l'accroissement des arsenaux partout dans le monde, puis prendre à ces égards des mesures décisives.

Pendant des décennies où les pays en développement ont accru sans relâche leur part de la production et des achats mondiaux d'armements, ils ont fait la sourde oreille aux cris d'alarme internationaux et tenu tête à ceux qui les lançaient. Encore une fois, ils ont souligné qu'une norme ambivalente était appliquée : les pays du Nord possédaient toujours une part énorme et nettement disproportionnée des armements mondiaux, et le monde industrialisé s'abstenait de faire quoi que ce fût pour limiter et maîtriser les armements. Les réductions d'armes entre l'Est et l'Ouest ont enfin commencé à affaiblir la position des intervenants brandissant l'argument de la norme ambivalente, et d'autres réductions renforceront davantage la crédibilité morale et politique des partisans des limitations à l'échelle de la planète. En septembre 1990, la dernière conférence chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération a montré à quel point les attitudes agressives et stériles du passé ne contribuent en rien à répondre aux besoins réels d'aujourd'hui et n'ouvrent aucune porte sur l'avenir. Le Canada ne ferait désormais preuve d'aucun illogisme ni d'aucune discrimination quand, en tête de liste de son programme extérieur, il réclamerait d'autres réductions régulières des armements des pays industrialisés et l'instauration de régimes rigoureux contre la prolifération ailleurs dans le monde.

Les armes en soi ne causent pas les guerres, mais la capacité d'en limiter l'acheminement (surtout quand il s'agit des armes «conventionnelles» et non conventionnelles d'aujourd'hui, dont la capacité destruc-

trice suscite l'horreur), notamment vers les régions explosives et essentiellement instables, peut contribuer beaucoup à tout le moins à contenir les conflits et à en restreindre les dégâts. De toute évidence, l'historique de la dissémination des armements dans une région telle que le golfe Persique, où Saddam Hussein a en grande partie importé les moyens nécessaires pour menacer ses voisins (il les a obtenus surtout des Soviétiques et des Français, avec des conseils particuliers d'un fabricant d'armes canadien), témoigne d'un manque de perspicacité dangereux. Dans la conjoncture contemporaine, on est encore justifié, dans une certaine mesure, de vouloir préserver l'équilibre des forces dans les régions, mais il incombe désormais inéluctablement aux pays exportateurs d'armes et à la collectivité internationale de maintenir cet équilibre militaire au plus bas niveau possible.

Maintenant qu'il y a eu accord sur le plus grand programme de réduction des armements de l'histoire en Europe, l'occasion se présente de poursuivre le mouvement ainsi amorcé pour ramener les arsenaux à des niveaux encore plus bas, démanteler une bonne partie des infrastructures de production d'armes tant à l'Est qu'à l'Ouest, et accorder la prépondérance à la réduction des armements et à la limitation du trafic d'armes dans le monde entier. Pareil effort se heurtera à de formidables obstacles et intérêts économiques et politiques, y compris notamment ceux des complexes militaro-industriels des nouveaux pays producteurs, mais si la collectivité internationale ne réussit pas à se discipliner suffisamment pour contenir ce problème nettement mieux, le désastre sera inévitable. Suivant le pire des scénarios possibles, il se produirait, depuis les régions où s'était manifesté l'affrontement Est-Ouest et à destination d'autres parties du monde, un détournement massif des stocks d'armes existants et des exportations à venir.

De quels mécanismes le monde dispose-t-il actuellement pour garantir l'ordre, et quelles en sont les perspectives d'avenir ? Des valeurs hobbésiennes continuent de caractériser certains comportements internationaux, et c'est pourquoi les ressources militaires nationales et les alliances demeureront importantes. Les pays tiendront à assurer eux-mêmes leur sécurité tant que des menaces définies existeront et que les mécanismes multilatéraux ne suffiront pas à les protéger. Le défi extraordinaire à relever maintenant consiste à réduire, refaçonner et modérer ces derniers. Pour l'OTAN, il s'agira en particulier de préserver son importance vitale en tant qu'instrument de la dissuasion nucléaire en Europe (surtout pour éviter qu'un autre pays se sente obligé d'acquérir des forces nucléaires ou d'accroître ses

arsenaux), sans pour autant devoir, par la force des choses, maintenir une structure que le temps et l'évolution de la conjoncture ont, à bien des égards, rendue désuète.

Il convient de répéter que les accords régionaux de coopération et de sécurité – les mécanismes du second palier – peuvent faire toute une différence et s'avérer essentiels dans la progression vers un nouvel ordre mondial. Au lieu de s'en prendre immédiatement aux courses aux armements, qui sont essentiellement des symptômes d'un conflit, le processus d'Helsinki, qui a contribué à mettre un terme à la Guerre froide, s'est tout d'abord attaqué à certaines des racines du conflit, sur les plans idéologique, humain et économique, puis de plus en plus dans le domaine de l'environnement. Avec le temps, les négociations ont porté sur le renforcement des mesures de confiance, puis sur la réduction des armements, à un stade où l'animosité virulente s'était dissipée dans les rapports entre les deux blocs.

Troisièmement, on pourrait renforcer les institutions régionales plus structurées, ou en créer, qui aideraient à préserver l'ordre international. L'ANASE offre un bon exemple, surtout si l'on songe à certains des rapports qui existaient entre les pays même de cette association il y a vingt-cinq ou trente ans. Elle a provoqué un changement formidable. Les diverses institutions et structures latino-américaines ont façonné ensemble une sorte de regroupement «communautaire» pour la sécurité, ce qui explique en partie pourquoi la région ABC n'est désormais plus perçue comme un point explosif du globe. La Ligue arabe présente un potentiel intéressant. À un moment donné, elle constituait le maillon clef pour promouvoir les mesures susceptibles de régler la crise libanaise et elle a en fait apporté beaucoup au processus, notamment à la faveur de l'accord de Taïf. Aujourd'hui, la Ligue arabe est amèrement divisée et elle risque de le rester, bien que l'on puisse encore faire valoir qu'entre les deux extrêmes que sont la capitulation et une guerre catastrophique dans le golfe Persique, une association de pays arabes pourrait jouer un rôle spécial. L'effort récent déployé par les pays de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) pour rétablir la paix dans le conflit intestin chaotique sévissant au Libéria ne représente certes pas un modèle totalement encourageant, mais le monde aura des leçons importantes à apprendre sur de telles tentatives d'intervention régionales.

Tout au long du présent document, nous avons beaucoup insisté sur la mise en application, après des décennies d'indifférence, des dispositions du Chapitre VII de la Charte concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Comme nous l'avons souligné,

cependant, les institutions internationales ont, au fil des années, contribué de nombreuses autres façons à la paix, à la sécurité et à l'ordre, et elles sont prêtes, elles aussi, à subir une cure tonifiante dans le climat favorable d'après la Guerre froide. Une option évidente consiste à renforcer la charge, les ressources et les moyens du Secrétaire général de l'ONU pour l'aider ainsi à stimuler et à orienter les contributions de cette dernière aux efforts d'établissement, de maintien et d'édification de la paix. Le processus de sélection employé pour désigner le Secrétaire général et d'autres cadres supérieurs des organismes internationaux détermine d'une manière vitale la crédibilité et l'influence de leur poste; deux hommes réfléchis, anciens du système, viennent de formuler des méthodes pertinentes pour mieux choisir le prochain Secrétaire général.[7]

Il conviendrait notamment de renforcer les systèmes d'avertissement (le Bureau pour la recherche et la collecte d'information représente un premier pas en ce sens), d'entreprendre des travaux de préparation opérationnelle et de planification avec un Comité d'état-major, et d'innover davantage pour offrir de «bons offices» et des services de conciliation et de médiation. Le Secrétaire général devra peut-être aussi faire plus pour s'assurer qu'une consultation et une coopération existent vraiment au sein du Conseil de sécurité, notamment entre les membres permanents et les autres, car même si le système actuel de partage des responsabilités entre deux paliers est généralement accepté, cela ne signifie pas que le reste du monde ne contestera jamais l'existence d'un tel «directoire» réservé aux grandes puissances.

Petit à petit, de peine et de misère, le droit international s'affirme et grandit en tant que force jouant en faveur de l'ordre international et mondial; la réalité fait ainsi mentir l'aphorisme selon lequel «le droit international constitue le volet du droit auquel les méchants passent outre et que les bons refusent de faire respecter». L'ambassadeur du Canada à l'ONU, lui-même éminent juriste, a pu, dans un discours prononcé en octobre 1990, citer environ une dizaine de documents juridiques importants adoptés par les Nations Unies au cours des dernières décennies. Ils concernent les droits de la personne et les relations entre États, le commerce, l'environnement, les mers, l'espace extra-atmosphérique, le traitement des diplomates et l'interdiction de prendre des otages. En outre, les conventions finales et formelles ne représentent pas les seuls moyens susceptibles de faire progresser l'autorité du droit international. Les experts juridiques s'interrogent encore beaucoup sur la nature et la portée du droit international, mais on

reconnaît généralement qu'il continue encore de s'édifier en se fondant sur la jurisprudence modelée dans les relations de tous les jours. Le droit international est façonné par un ensemble de principes moraux, politiques et sociaux, dont au moins une partie est de plus en plus acceptée et respectée. Ici encore, il faut situer les choses dans une juste perspective, et les profanes doivent se garder de nourrir à l'endroit du droit international des attentes gonflées, inspirées par de fausses analogies avec le droit national, qui donne à l'État un pouvoir de coercition, lequel confère au mot «droit» un sens tout à fait différent. Il est cependant possible d'accélérer le renforcement du droit international, et nous nous devons de le faire; il existe déjà une pléthore de propositions énonçant des mesures visant à adapter le droit davantage aux conditions modernes de l'interdépendance.

Sur un plan moins conventionnel, il est également à propos de s'arrêter à l'«infrastructure» de la société internationale en tant qu'élément des mécanismes fondant l'ordre. Par le mot «infrastructure», nous essayons ici de décrire et d'intégrer tout à la fois le phénomène de la communication et des rapports culturels, la promotion de la tolérance, du respect culturel et de l'éducation, le partage de la technologie et des occasions d'épanouissement dans le monde, notamment dans l'axe Nord-Sud. De plus en plus, l'expérience montre que le progrès accompli sur ces plans est en fait ce qui renforce la société internationale; on voit dès lors que de nombreuses autres mesures sont surtout des pis-aller ou confirment à posteriori l'existence des liens transfrontaliers que les êtres humains ont façonnés.

La sécurité militaire est un pis-aller, tout comme une bonne partie du droit international et des activités des institutions internationales. La clef du véritable progrès réside dans la mise en place d'une infrastructure humaine, c'est-à-dire d'un régime non formel. La plupart des «organisations fonctionnelles» qui aident les groupes d'États et les individus à conserver et à approfondir les liens ont donné, tout compte fait, de bons résultats, mais elles ont aussi à l'occasion souffert de la hargne engendrée par la Guerre froide; il est donc possible, désormais, de les renforcer encore davantage.

La Communauté européenne constitue un des meilleurs exemples à cet égard : une grande expérience lancée par Jean Monet et ses collègues, essentiellement pour rendre impossible la guerre entre les «tribus» belliqueuses de l'Europe occidentale, en en intégrant les économies, les sociétés, les valeurs et les cultures. En dépit de tout le chauvinisme et des obstacles qui subsistent encore, il est maintenant inconcevable que les pays d'Europe occidentale se déclarent la guerre.

Voilà une éclatante victoire pour l'intégration des sociétés, et l'on aurait certainement beaucoup à gagner en s'interrogeant sur l'applicabilité de l'expérience ouest-européenne dans d'autres régions du monde et à l'ensemble de la planète.

Dans ce vaste monde, il faut assurément reconnaître que l'épanouissement économique représente un aspect clef; il y a lieu de souligner que, même si la sécurité, au sens traditionnel du terme, constitue la préoccupation primordiale, les résultats des pourparlers du GATT à Genève pourraient bien devenir un des facteurs les plus déterminants de la mesure où l'ordre mondial progressera au cours de la prochaine décennie. Le débat sur les subventions à l'agriculture (le type le plus terre à terre de problèmes politiques, économiques et sociaux) révélera si les pays industrialisés se plieront à certains principes économiques fondamentaux et logiques, ou s'ils continueront de recourir au pouvoir gouvernemental d'une manière protectionniste pour essayer de favoriser d'étroits intérêts nationaux ou régionaux. Si les chefs politiques ne réussissent pas à conserver les bases d'un régime ouvert d'échanges commerciaux entre l'Europe occidentale, l'Amérique du Nord et le Japon, ils auront automatiquement échoué aussi dans la tâche leur incombant d'ouvrir ce régime à tous les autres pays du monde, qui ne demandent rien de plus qu'une chance équitable d'entrer dans le jeu de la concurrence. Et la question des subventions à l'agriculture est cruciale pour les pays en développement. Si les pays occidentaux, qui façonnent le système, ne peuvent même pas offrir un minimum d'équité commerciale (en vertu de leurs propres règles) dans les secteurs critiques pour les pays du tiers-monde, comment s'attendre alors à ce que ces derniers ne se sentent pas exclus des institutions modelant le système ? Force leur sera de conclure que les règles leur sont défavorables, qu'en fait, ce ne sont pas les leurs, et que, si tel est l'ordre envisagé, ils n'en ont que faire.

LE CANADA ET L'ORDRE MONDIAL

Pour le Canada et chacun des Canadiens et Canadiennes, ces grands changements et défis propres à l'ordre mondial décideront de la question de savoir si les conditions favorables à la paix et à la prospérité l'emporteront. En outre, le monde espère obtenir de notre pays une contribution spéciale à l'édification de ce nouvel ordre, à cause de ses capacités, de l'esprit novateur et de participation dont il a toujours fait preuve, et de sa culture politique, que le monde perçoit comme étant un des meilleurs modèles à employer pour gérer la diversité linguistique, ethnique et régionale.

Les générations canadiennes de l'après-guerre n'ont pas suffisamment compris ni situé le rôle de leur pays dans le monde pour faire valoir, autant que les étrangers s'y attendent, la fierté, l'unité et la détermination nationales. La préoccupation obsessive de tous ceux et celles qui tiennent toujours à comparer chaque aspect de la politique étrangère à celle de la superpuissance voisine voile les véritables réalisations et le potentiel d'une des principales puissances moyennes du monde, et cette même obsession altère et expurge à bien des égards le débat sur la politique extérieure canadienne.

En cette ère où le monde cherche à édifier un ordre nouveau, la politique étrangère du Canada traverse une période difficile. Notre pays ne l'a jamais cédé à d'autres lorsqu'il s'est agi de soutenir les Nations Unies, et il s'est honorablement acquitté de son rôle en participant aux opérations de maintien de la paix et en consentant de nombreux autres efforts. Il doit aujourd'hui, en vertu de ce même dévouement, être prêt à prendre les armes s'il le faut et mettre résolument en œuvre tous les moyens créateurs, diplomatiques et politiques raisonnablement possibles pour rendre inutile le recours à cette ultime et terrible sanction.

Les cendres de la Seconde Guerre mondiale n'étaient pas encore froides quand la Charte de l'ONU a été rédigée; c'était une époque où la barbarie menaçait toutes les valeurs du monde civilisé. La Charte était claire et ferme quant à la nécessité de maintenir la paix et la sécurité, et il convient d'en relire les dispositions aujourd'hui (voir l'annexe). Le Canada a participé pleinement au processus, il a proposé son

propre article (le numéro 44), qui a été accepté, et il a rejeté l'infâme héritage des années 1930 en acceptant les dures responsabilités et obligations de la nouvelle Charte.

Après l'énorme effort de guerre, le Canada s'est perçu comme étant un intervenant à part entière sur la scène mondiale, et il a accepté ce rôle en sachant clairement et en connaissance de cause comment il lui faudrait partager les responsabilités et le coût de l'action internationale. Si quatre décennies d'affrontements paralysants entre les superpuissances ont amené les Canadiens et Canadiennes à se ranger plutôt dans le camp des spectateurs et des critiques, plutôt que dans celui des acteurs sur la scène mondiale, ils auraient avantage à reconnaître, pour le meilleur ou pour le pire, que le monde a changé.

Notes

1. Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Presses de l'Université Columbia, New York, 1977, page 18.

2. *Ibid*., page 237.

3. James, Alan, «The Enforcement Provisions of the United Nations Charter», dans : *The United Nations and Maintenance of International Peace and Security*, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht, 1987, page 214.

4. *Ibid*., page 215.

5. Canada, MAE 3265-A-40 Wrong to Robertson, 20 janvier 1942, page 4. Cité dans : A.J. Miller «The Functional Principle in Canada's External Relations», *International Journal*, vol. XXXV, n° 2, printemps 1980, page 314.

6. Même dans ce contexte, il convient de souligner qu'un climat de coopération entre les grandes puissances et un programme commun d'établissement de la paix mené par elles peuvent faire toute la différence. Selig Harrison a bien montré, dans son article, paru dans *Paix et Sécurité* (vol. 5, n° 3), que les pressions combinées des États-Unis et de l'URSS avaient contribué à restreindre le Pakistan et l'Inde au printemps de 1990.

7. Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Presses de l'Université Columbia, New York, 1977, page 18.

8. *Ibid*., pages 28–29.

9. Voir Urquhart, Brian et Erskine Childers, *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, Fondation Dag Hammarskjold, Uppsala, Suède, 1990, page 30.

ANNEXE

CHARTE DES NATIONS UNIES

Chapitre VII
Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

Article 39

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

Article 41

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Article 43

1.Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité,

sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 44

Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de recourir à la force, il doit, avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'Article 43, convier ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

Article 45

Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

Article 46

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.

Article 47

1. Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

2. Le Comité d'état-major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

3. Le Comité d'état-major est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement.

4. Des sous-comités régionaux du Comité d'état-major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

Article 48

1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

Article 49

Les Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité.

Article 50

Si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

Article 51

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Chapitre VIII
Accords régionaux

Article 52

1. Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.

2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.

3. Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.

4. Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35.

Article 53

1. Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité; sont exceptées les mesures contre tout État ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel État, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel État.

2. Le terme "État ennemi", employé au paragraphe 1 du présent Article, s'applique à tout État qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente charte.

Article 54

Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux, ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La Déclaration annuelle du Directeur général paraît vers la fin de chaque année; l'auteur y met en lumière les grands thèmes et moments de l'année écoulée, ainsi que les grandes questions de l'avenir. Les perspectives d'action du Canada et ses intérêts dans les divers contextes forment le fondement de la Déclaration et des prévisions y étant formulées.

La Déclaration est l'oeuvre du Directeur général et il en assume seul la responsabilité. Pour la rédiger, il a énormément compté sur les conseils et le soutien du personnel de l'Institut, qu'il remercie sincèrement.

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
Canada, K1R 7X7

Téléphone : 613-990-1593
Télécopieur : 613-563-0894

L'ORDRE MONDIAL : DEUX POIDS, DEUX MESURES ?

PAIX ET SÉCURITÉ, 1990–1991

Pour la deuxième année consécutive, le système politique mondial a chancelé sur ses bases, en des péripéties dramatiques. Même avant qu'ait sonné le glas de la Guerre froide, un nouveau danger de taille menaçait l'ordre mondial dans le golfe Persique, et toute la collectivité internationale cherchait désespérément la solution à adopter face à la crise. Cette deuxième année de «vie dangereuse» au niveau planétaire a montré à quel point notre compréhension de l'ordre mondial et des institutions mises en place pour le gérer est primitive. Nous devons tourner la page de la Guerre froide, faire face aux conflits et aux courses aux armements en dehors du cadre Est-Ouest, et en arriver à donner au concept d'ordre international et mondial une définition plus cohérente et plus parfaite.

BERNARD WOOD

M. Bernard Wood est Directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales depuis le 1er février 1989. Il était auparavant Directeur de l'Institut Nord-Sud, organisme indépendant qu'il avait fondé en 1976 et qui fait des recherches et diffuse de l'information sur le développement international.

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7